

AÑO 14

NÚM. 35

ENERO-ABRIL, 2019

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 (tres 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 14

NÚM. 35

ENERO-ABRIL, 2019



Comité Editorial de la CNDH

Dra. Marisol Anglés Hernández, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Dr. Manuel Becerra Ramírez, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Dra. Carina Gómez Fröde, Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Dr. Napoleón Conde Gaxiola, Instituto Politécnico Nacional, IPN.

Dra. Nuria González Martín, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Dr. Rosalío López Durán, Facultad de Derecho, UNAM.

Dra. María del Socorro Marquina Sánchez, Facultad de Derecho, UNAM.

Dr. Víctor Manuel Rojas Amandi, Escuela Judicial del Estado de México.

Dr. Alejandro Rosillo Martínez, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Mtro. Jesús Ceniceros Cortés, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM.

Derechos Humanos México

Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, nueva época, año 14, núm. 35, enero-abril de 2019, 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 GVG GRUPO GRÁFICO, S. A. DE C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México. Se terminó de imprimir en junio de 2019 con un tiraje de 3,000 ejemplares. Distribución: Centro Nacional de Derechos Humanos, Dirección 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

PRESENTACIÓN 7

ARTÍCULOS

Las garantías de no repetición en las recomendaciones
de los Organismos Públicos de Derechos Humanos:
propuestas para su fortalecimiento
Mónica M. Cruz Espinosa 13

Análisis comparativo de la coordinación interinstitucional en el diseño
y la implementación del programa de derechos humanos
de la Ciudad de México, capítulo 30 población LGBTTTI
Stephanie Paola Posadas Narváez 29

La defensa cultural: atisbos para su reflexión y construcción
José Israel Herrera 49

ENSAYO

Acción conectiva y ejercicio de derechos digitales. Participación
y respuesta ciudadanas en plataformas digitales tras el paso
de fenómenos naturales: los casos de Puerto Príncipe
y la Ciudad de México
Carlos Enríquez Borges 67

COMENTARIO BIBLIOGRÁFICO

Visibilizando a los invisibles. Reconocimiento, justicia y desarrollo para los
afrodescendientes en México desde la promoción de su conocimiento y
reconocimiento
Moisés Jaime Bailón Corres 79

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

GARZA TOLEDO, Enrique de la, *Hacia un concepto ampliado del trabajo. Del concepto clásico al no clásico*, Barcelona, Anthropos Editorial / Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2010, 157 pp.
Arturo Guillermo Larios Díaz 91

VILLALOBOS, Juan Pablo, *Yo tuve un sueño. El viaje de los niños centroamericanos a Estados Unidos*. México, Anagrama, 2018.
Alfredo Acuña Pacheco

95

COMENTARIO CINEMATOGRAFICO

Disfrazarse de niño para sobrevivir, comentario cinematográfico, a la película *Juliana*.

María de la Luz González Valadez

103

Presentación

El número 35 de la revista *Derechos Humanos México* contiene una riqueza y diversidad de temas y tipos de materiales que ofrecen a las y los lectores una aproximación a algunos de los principales tópicos de la agenda actual de derechos humanos: reparación del daño y garantías de no repetición de violaciones de derechos humanos, derechos de personas de la comunidad lésbica, bisexual, transgénero, travesti, transexual e intersex (LGBTTTI), derechos culturales, derechos digitales, derechos de las personas afrodescendientes en México, derecho al trabajo, y derechos de niños y niñas en general y en contexto de migración; lo anterior a través de tres artículos, un ensayo, un comentario y dos reseñas bibliográficas, y un comentario cinematográfico.

En el primer artículo, Mónica M. Cruz Espinosa repasa el concepto, el fundamento y el desarrollo jurisprudencial de las garantías de no repetición como parte de la reparación integral del daño ocasionado por violaciones a derechos humanos, a fin de analizar el alcance de las medidas de este tipo que son propuestas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dentro de sus Recomendaciones emitidas con motivo de la investigación de un caso concreto y de sus Recomendaciones Generales, que son formuladas a partir de estudios mucho más amplios, pues no están circunscritos a los hechos de casos concretos. Tras establecer la diferente naturaleza y alcances de ambos instrumentos, concluye que son las primeras las que tienen mayor nivel de exigibilidad para las autoridades a las que se dirigen pues, conforme con el marco constitucional vigente, estas tienen que fundamentar y motivar debidamente su negativa para aceptar o cumplirlas, situación que no ocurre respecto de las segundas. Por ello, tomando como ejemplo las 18 Recomendaciones dirigidas al Instituto Mexicano del Seguro Social de junio de 2015 a febrero de 2017, en materia de violencia obstétrica, se plantean una serie de propuestas encaminadas a fortalecer la formulación de garantías de no repetición, a fin de que estas tengan una mayor incidencia en la transformación de la situación que está originando o propiciando afectaciones a los derechos de las personas.

Por su parte, Stephanie Paola Posadas Narváez presenta un análisis novedoso sobre la actuación estatal para garantizar los derechos humanos a través de programas públicos, mediante un estudio del diseño e implementación del capítulo 30 del Programa de Derechos Humanos en la Ciudad de México, relativo a los derechos de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTI desde una perspectiva del análisis de redes sociales. Como resultado del mismo, identificó diversas deficiencias en el diseño del programa, particularmente

relacionadas con la falta de una coordinación clara entre las instituciones que deben intervenir en su ejecución, así como en la asignación de tareas que no corresponden con las atribuciones de las mismas. También observó una ausencia de varias de esas instituciones en los espacios de coordinación, desempeño deficiente de las que sí participan y que, pese a que diversas organizaciones civiles han asumido liderazgo en dichos espacios, este resulta infructuoso pues no son las instancias competentes para la toma de decisiones. Lo anterior, por supuesto, tiene un impacto en la realización de los derechos de las personas LGBTTTI por lo que debe ser atendido.

En su participación, José Israel Herrera nos ofrece un acercamiento a la construcción conceptual del término “defensa cultural”, a partir de la revisión de decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de órganos judiciales mexicanos, resaltando la importancia de los peritajes antropológicos, como medio para acreditar la circunstancia cultural de una persona que la motivó a actuar de una manera que no está permitida en el ordenamiento jurídico general, pero que corresponde a su identidad cultural. Lo anterior resulta de la mayor trascendencia para un país como el nuestro que, pese a que se ha reconocido como culturalmente diverso, sigue sin atender adecuadamente los casos en los que personas pertenecientes a minorías culturales pueden entrar en conflictos legales —de carácter penal incluso— por actuar conforme con sus usos y costumbres, lo que puede traducirse en una violación a sus derechos humanos.

Igualmente interesante resultará para el lector el ensayo de Carlos Enríquez Borges, quien aborda los nuevos fenómenos de movilización social y política a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, lo que se ha denominado “acción conectiva”, mediante el estudio de dos casos relacionados con la respuesta ciudadana ante desastres naturales —el terremoto del 12 de enero de 2010 en Haití y el terremoto del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México— haciendo uso de plataformas digitales. Sin duda este estudio contribuye a impulsar el debate sobre la definición y el reconocimiento de los derechos digitales, cuyo ejercicio —como bien apunta el autor— tienen un impacto en temas como transparencia, rendición de cuentas, libertad de expresión y participación ciudadana, los cuales forman parte de la agenda prioritaria en materia de derechos humanos en nuestra región.

En la sección de comentarios bibliográficos, Moisés Jaime Bailón Corres nos presenta tres obras relacionadas con la historia y la situación actual de las personas afrodescendientes en México, quienes —como bien apunta el autor— han sido invisibilizadas en el desarrollo de nuestro país, lo que ha derivado en que enfrenten serios obstáculos para su reconocimiento y para el ejercicio de sus derechos, incluso más que la población indígena. Así, el autor no solo plantea la necesidad de que en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015-2024 el Estado mexicano tome acciones encaminadas a garantizar sus derechos, sino a que la población mexicana conozca y reconozca la historia y los aportes de una parte de sí misma.

En el apartado de reseñas bibliográficas, Arturo Guillermo Larios Díaz nos introduce la obra *Hacia un concepto ampliado del trabajo. Del concepto clásico al no clásico*, de Enrique de la Garza Toledo, quien desde la sociología del trabajo explica las transformaciones que han tenido lugar en las relaciones laborales en los últimos tiempos, hasta una diversidad de fenómenos que se alejan

de la clásica relación obrero-patronal, que han impactado en las condiciones de vida de las personas trabajadoras y que, por lo tanto, representan un desafío para la garantía de sus derechos.

Por su lado, Alfredo Acuña Pacheco presenta al lector el libro *Yo tuve un sueño. El viaje de los niños centroamericanos a Estados Unidos*, de Juan Pablo Villalobos, que conjunta los relatos de niños, niñas y adolescentes centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos de América en busca de una vida mejor que la que sus países les ofrecen. Los testimonios dan cuenta no solo de los motivos por los que decidieron iniciar su travesía, sino también de lo terrible que suele ser esta, no sólo durante su tránsito por Centroamérica y México, sino también a su llegada a su destino. Un fenómeno del que últimamente oímos y leemos bastante, pero del que no logramos aprehender la dimensión personal, lo que le da gran valor a una obra que da identidad y voz a sus protagonistas.

Finalmente, María de la Luz González Valadez nos comenta sobre la película *Juliana*, de los directores Alejandro Legaspi y Fernando Espinoza. La historia se desarrolla en Lima, Perú, y a través de la experiencia de su protagonista, nos retrata la vulnerabilidad de la niñez en contextos sociales en los que prevalece la violencia —incluida la de género— y la pobreza. La obra despertará —como lo hizo en la autora— no solo la empatía con las niñas y los niños que viven situaciones parecidas a las de Juliana, en todo el mundo; sin embargo, debe movernos a exigir la actuación urgente de los Estados para garantizar los derechos de la niñez, particularmente la niñez pobre, pero también a transformar las conductas sociales que les estigmatizan e incluso les criminalizan.

Claustro de Investigadores del CENADEH

Artículos

Las garantías de no repetición en las recomendaciones de los Organismos Públicos de Derechos Humanos: propuestas para su fortalecimiento

Mónica M. Cruz Espinosa*

RESUMEN: En este trabajo se hace una revisión sobre la importancia de las garantías de no repetición como parte de la reparación integral del daño ocasionado por violaciones a derechos humanos, su fundamento convencional, constitucional y legal, así como el desarrollo jurisprudencial que ha hecho en la materia la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con base en lo anterior, se realiza un análisis de la forma en que los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México, particularmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), impulsan la adopción de medidas que prevengan la repetición de hechos violatorios de derechos humanos, tanto en recomendaciones emitidas con motivo de la investigación de un caso concreto, como en recomendaciones generales realizadas a partir del estudio amplio de una problemática. Tras identificar la diferencia en naturaleza y alcances de ambos tipos de instrumentos, se concluye que son las primeras las que tienen mayor nivel de exigibilidad, por lo que se plantean una serie de propuestas encaminadas a fortalecer la formulación de garantías de no repetición, a fin de que estas tengan una mayor incidencia en la transformación de la situación que está originando o propiciando afectaciones a los derechos de las personas.

PALABRAS CLAVE: Reparación del daño, garantías de no repetición, recomendaciones, Organismos Públicos de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

ABSTRACT: *This article states the importance of the guarantees of non-repetition as a part of the reparation for victims of human rights violations, explains their foundations on the international and national legal framework and their development in the Inter-American Court of Human Rights decisions. Based on the above, it analyzes how the Human Rights National Institutions in Mexico, mainly the Human Rights National Commission, promote actions to prevent that human rights violations happen again, through recommendations issued from a specific case and others elaborated from a broader study or research on some topic or situation. After identifying the different nature and effects of both kinds of instruments, it concludes that the first ones represent a higher level of exigence for the authorities they were addressed to, and makes some suggestions to improve their chances to transform the situation that is causing or allowing the violations of human rights.*

KEYWORDS: *Reparation, guarantees of non-repetition, recommendations, Human Rights National Institutions, Human Rights National Commission.*

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

SUMARIO: Las garantías de no repetición como parte de la reparación integral del daño. II. Los Organismos Públicos de Derechos Humanos y las garantías de no repetición: el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. III. Las garantías de no repetición en las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. IV. Propuestas para el fortalecimiento de las medidas recomendadas para evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos. V. Consideraciones finales.

I. Las garantías de no repetición como parte de la reparación integral del daño

La garantía de los derechos humanos de todas las personas es una de las obligaciones generales de los Estados en la materia. En el Sistema Interamericano, dicha obligación está claramente expresada en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por el cual los Estados Partes “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna [...]”,¹ y en el 2, el cual contiene el compromiso de dichos Estados de “adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

El cumplimiento de dichas obligaciones tendría como efecto inmediato la prevención de afectaciones a los derechos de las personas, por ello es que ante la consumación de un hecho violatorio, las mismas se vuelven reforzadas hacia el Estado, el cual debe implementar todas aquellas acciones necesarias para evitar que hechos de esa naturaleza vuelvan a ocurrir. De ahí que se considere que dichas disposiciones son el sustento del desarrollo jurisprudencial y normativo de las “garantías de no repetición” como parte indispensable de la reparación integral del daño causado por violaciones a derechos humanos.²

Así lo refirió la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) cuando apuntó que:

Conforme al artículo 63.1 de la Convención, esta Corte tiene amplias facultades para ordenar las medidas de reparación que estime necesarias. En su competencia contenciosa la Corte puede ordenar a los Estados, entre otras medidas de satisfacción y no repetición, la adecuación del derecho interno a la Convención Americana de manera de modificar o eliminar aquellas disposiciones que restrinjan injustificadamente dichos derechos. Ello de conformidad con la obligación internacional de los Estados de respetar los derechos y adoptar disposiciones de derecho interno a que se refieren los artículos 1.1 y 2 de la Convención.

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en 1969, ratificada por México en 1981.

² Alejandra Negrete Morayta 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 derechos humanos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, pp. 29-30 (Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, Fascículo 3), y María Carmelina Londoño Lázaro, *Las garantías de no repetición en la jurisprudencia interamericana. Derecho internacional y cambios estructurales del Estado*. México, Universidad de la Sabana / Tirant lo Blanch, 2014, p. 211.

En consecuencia, la CoIDH, mediante su ejercicio jurisprudencial, ha determinado una serie de medidas encaminadas a evitar la repetición de los hechos violatorios que han estado bajo su conocimiento, mismos que para efectos de su sistematización pueden aglomerarse en dos grandes grupos: medidas de educación, formación o capacitación en materia de derechos humanos, entre las que el Tribunal Interamericano ha dictado tanto providencias dirigidas a trabajadores al servicio del Estado, en forma de cursos de formación y capacitación, como a poblaciones específicas a modo de campañas nacionales de concientización, sensibilización y formación; y medidas de derecho interno (legales, administrativas y de otra índole), en virtud de la obligación contraída por los Estados a partir del ya citado artículo 2 de la Convención Americana.

Respecto de esta última categoría, las garantías de no repetición que ha establecido la CoIDH han consistido en tres tipos de medidas esencialmente: 1) derogar o eliminar normas o prácticas; 2) crear o adoptar normas, prácticas, políticas o instituciones, y 3) modificar normas, prácticas y políticas.³

Por su parte, en los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones,⁴ adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se reconoció la obligación de los Estados de proporcionar a las víctimas una reparación plena y efectiva, la cual debe contener garantías de no repetición, y se incluyó un listado de medidas encaminadas a prevenir la repetición de hechos violatorios de derechos humanos.⁵

³ Véase la clasificación y sistematización que realizan: Jorge F. Calderón Gamboa, en *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 147-219, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33008.pdf> y M. C. Londoño Lázaro, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 320 y ss.

⁴ Adoptados mediante la Resolución 60/147, el 16 de diciembre de 2005. "18. Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, según se indica en los principios 19 a 23, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

[...]"

⁵ *Ibidem*: "23. Las garantías de no repetición han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención:

a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad;

b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad;

c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;

d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos;

e) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;

f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;

g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;

h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan".

En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el párrafo tercero del artículo 1o., la obligación del Estado de reparar las violaciones de derechos humanos, en los términos que establezca la ley en la materia, es decir, la Ley General de Víctimas (LGV), misma que dispone que estas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido, lo cual debe incluir “medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición”.⁶

En ese sentido, se precisa que las medidas de no repetición son aquellas que buscan evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos humanos, así como contribuir a prevenir que hechos de la misma naturaleza se repitan y afecten a terceras personas.⁷ Es decir, el efecto reparador de las garantías de no repetición no solo cubre a las víctimas de un hecho violatorio de derechos humanos, sino a aquellas que podrían verse afectadas en caso de que no se tomen las medidas correctivas necesarias para evitar su repetición.⁸

La LGV contiene un listado de medidas encaminadas a garantizar la no repetición de hechos violatorios de derechos humanos, mismo que retoma y amplía lo apuntado en la materia en los *Principios* de las Naciones Unidas, ya referidos:

- I. El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles de las fuerzas armadas y de seguridad;
- II. La garantía de que todos los procedimientos penales y administrativos se ajusten a las normas nacionales e internacionales relativas a la competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales y a las garantías del debido proceso;
- III. El fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial;
- IV. La limitación en la participación en el gobierno y en las instituciones políticas de los dirigentes políticos que hayan planeado, instigado, ordenado o cometido graves violaciones de los derechos humanos;
- V. La exclusión en la participación en el gobierno o en las fuerzas de seguridad de los militares, agentes de inteligencia y otro personal de seguridad declarados responsables de planear, instigar, ordenar o cometer graves violaciones de los derechos humanos;
- VI. La protección de los profesionales del derecho, la salud y la información;
- VII. La protección de los defensores de los derechos humanos;
- VIII. La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;

⁶ Artículo 26 de la Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013.

⁷ *Ibidem*, artículo 74.

⁸ Sobre los efectos preventivos generales de las garantías de no repetición, así como la discusión sobre su autonomía frente a las medidas de reparación dirigidas concretamente a las víctimas de violaciones de derechos humanos, véase M. C. Londoño Lázaro, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 199-216.

- IX. La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular los definidos en normas internacionales de derechos humanos y de protección a los derechos humanos, por los funcionarios públicos incluido el personal de las fuerzas armadas y de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos y sociales, además del personal de empresas comerciales;
- X. La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver por medios pacíficos los conflictos sociales, y
- XI. La revisión y reforma de las leyes, normas u ordenamientos legales que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las permitan.

II. Los Organismos Públicos de Derechos Humanos y las garantías de no repetición: el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Por su parte, los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH), de naturaleza no jurisdiccional, como órganos de Estado, tienen también la obligación de contribuir a la garantía de los mismos en el marco de su facultad de emitir Recomendaciones encaminadas a lograr la reparación integral del daño causado a las víctimas, como resultado de su labor de investigación y determinación de violaciones a derechos humanos.⁹

Dicha facultad constituye la principal herramienta de incidencia de los OPDH, a través de la cual pueden contribuir al respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos en nuestro país,¹⁰ y en el ordenamiento mexicano está contenida en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de los OPDH locales, los cuales “formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”.

Tanto la Ley como el Reglamento Interno de la CNDH regulan la formulación de las Recomendaciones que esta emitirá una vez que haya acreditado la existencia de una violación de derechos humanos. De acuerdo a esos ordenamien-

⁹ En ese sentido, los *Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos* (conocidos como “Principios de París”), adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993, señalan que aquellas instituciones nacionales que estén facultadas para “recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares”, entre otras funciones, podrán: “d) Formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer adaptaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades que tienen los demandantes para hacer valer sus derechos”.

¹⁰ Al respecto, la CNDH ha señalado que: “Por su naturaleza, las recomendaciones constituyen una enérgica solicitud a la autoridad para que se repare integralmente a la víctima, de tal forma que se restituya su situación, hasta donde sea posible, al estado en el que se encontraba antes de sufrir el daño, se investigue y sancione a las personas responsables y se evite la repetición de los hechos. Por ende, estas constituyen la más severa expresión de la labor de la CNDH en la lucha contra la impunidad y la defensa de los derechos humanos en nuestro país”. *Informe anual de actividades 2017, resumen ejecutivo*, México, CNDH, 2018, p. 42, disponible en http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf.

tos, las Recomendaciones no solo deben contener la descripción de los hechos probados y la argumentación relativa a la convicción de que son violatorios de derechos humanos, sino que también deben incluir las medidas recomendadas por esta Comisión para que las autoridades responsables reparen el daño causado.¹¹

Además, la LGV obliga a los OPDH a recomendar las reparaciones para las víctimas de violaciones de derechos humanos, con base en los estándares y elementos establecidos en la misma, entre ellos los relativos a la formulación de garantías de no repetición.

Ahora bien, el Reglamento Interno de la CNDH también establece la posibilidad de que dicho organismo emita “Recomendaciones Generales”,¹² con el objetivo de impulsar los cambios legislativos y administrativos necesarios para evitar la vulneración de derechos, las cuales se desprenden de la información con la que cuentan las Visitadurías Generales respecto de quejas bajo investigación y recomendaciones emitidas, esto es, relativas a la investigación de presuntas violaciones a derechos humanos o bien violaciones ya acreditadas, es decir, el objetivo principal de estos instrumentos es la formulación de medidas que prevengan la violación de derechos o eviten su repetición.¹³

Dichas Recomendaciones Generales, si bien no son mencionadas expresamente en la Ley de la CNDH, son emitidas con base en la atribución general contenida en la fracción VIII, del artículo 6o. de ese ordenamiento,¹⁴ por la que la CNDH puede proponer a las autoridades la implementación de medidas legislativas y administrativas necesarias para fortalecer la protección de los derechos humanos.

De la revisión normativa anterior se puede concluir que la facultad de los OPDH de recomendar medidas encaminadas a evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos es, sin duda, trascendental para lograr una

¹¹ Véanse los artículos 44 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 132 de su Reglamento Interno.

¹² Es importante señalar que los OPDH de carácter local emiten documentos de naturaleza similar a las Recomendaciones Generales de la CNDH, pero que pueden tener denominaciones diversas, por ejemplo, en el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se denominan “Propuestas Generales”, conforme al artículo 146 ter de su Reglamento Interno.

¹³ Reglamento Interno de la CNDH: “artículo 140.- (Recomendaciones generales)

La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.

Las recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos:

1. Antecedentes;
2. Situación y fundamentación jurídica;
3. Observaciones, y
4. Recomendaciones.

Las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. Se publicarán en la *Gaceta* y en el *Diario Oficial de la Federación*. El registro de las recomendaciones generales se realizará de forma separada, y la verificación del cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales”.

¹⁴ Artículo 6o. de la Ley de la CNDH: “VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos”.

reparación integral a las víctimas, quienes no solo aspiran a acceder a la verdad, la justicia y el resarcimiento de los daños sufridos, sino a que otras personas no sufran afectaciones similares.

A través de este tipo de medidas, ya sea que estén contenidas en las Recomendaciones que se derivan de la investigación de un caso concreto, o bien en las Recomendaciones Generales, se pretende garantizar los derechos humanos de la sociedad en su conjunto, en tanto que implican acciones de carácter administrativo, legislativo y de cualquier índole dirigidas a transformar la actuación estatal de conformidad con una cultura de respeto y protección de los derechos humanos, fortalecer los mecanismos de supervisión y evitar que existan escenarios de impunidad respecto de eventuales nuevas violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, existen diferencias importantes entre ambos tipos de instrumentos que deben ser consideradas a fin de determinar cuál debe priorizarse en una estrategia institucional encaminada a fortalecer la protección de los derechos humanos a través del fortalecimiento de las garantías de no repetición de hechos violatorios.

En principio, las Recomendaciones Generales, por su naturaleza, permiten impulsar medidas de carácter más estructural, pues parten del análisis de una problemática no circunscrita a los hechos de un caso concreto, por lo que estas serían el instrumento idóneo para que la CNDH impulsara medidas dirigidas a prevenir la comisión o repetición de violaciones de derechos humanos que tengan significativo nivel de incidencia en los registros de quejas y recomendaciones de la institución. Al respecto, los destacados juristas Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro han señalado que:

[...] las recomendaciones generales recogen la experiencia habida con las quejas y reclamaciones que reiteradamente se plantean ante la Comisión Nacional, así como los informes, diagnósticos y recomendaciones particulares que este organismo ha expedido en el contexto de sus labores protectoras, pero dándoles una proyección más amplia y profunda.¹⁵

Sin embargo, las Recomendaciones Generales, al no estar vinculadas a la reparación integral del daño causado en un caso concreto, tienen un menor nivel de exigibilidad hacia las autoridades a las que se dirigen. Al respecto, el citado artículo 140 del Reglamento Interno de este Organismo Nacional, refiere que no necesitan ser contestadas por dichas autoridades y que su seguimiento se realizará a través de estudios generales, es decir, esas autoridades no tienen obligación de rendir cuentas acerca de su atención. Además, hasta fechas recientes, no se contaba con información respecto de que se les estuviera dando seguimiento por parte de la CNDH a través de los referidos “estudios generales”.¹⁶ De ahí que se ha considerado pertinente una eventual modificación a la Ley de la

¹⁵ Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México, UNAM / CNDH, 2018, p. 50.

¹⁶ Cabe señalar que a partir de abril de 2018 la CNDH inició la publicación de la serie *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017*, disponible en http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales

CNDH a fin de que esta pueda exhortar a las autoridades a las que dirige las Recomendaciones Generales para que las contesten y, en caso de aceptarlas, informen las acciones tomadas para su atención, como ocurre con las Recomendaciones particulares.¹⁷

Por su parte, las Recomendaciones emitidas a partir de un caso concreto, en su búsqueda de brindar una reparación integral del daño provocado, no solo deben contener medidas encaminadas a resarcir a las víctimas, sino que también deben señalar medidas necesarias para evitar la repetición de hechos como los acreditados en el mismo, y si bien dichas medidas deben perfilarse a partir de lo documentado en el expediente correspondiente, también deben tener el propósito de atender la problemática que ocasionó la vulneración de derechos de la manera más integral posible.

Estas Recomendaciones, aunque en principio son instrumentos de carácter no vinculatorio para las autoridades a las que se dirigen, tienen un mayor nivel de exigibilidad, pues conforme lo dispone el segundo párrafo del artículo 102 constitucional, apartado B, las autoridades tienen la obligación de contestarlas, y en caso de negarse a aceptarlas o cumplirlas, deben motivar, fundar y hacer pública su negativa, pudiendo ser citadas a comparecer por la Cámara de Senadores, para que rindan una explicación.

Además, lo dispuesto en el referido artículo 26 de la LGV, en relación a que las víctimas tienen “derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva”, comprendiendo “medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición”, refuerza a las Recomendaciones emitidas por casos concretos de violaciones, pues las autoridades responsables tienen obligación de reparar conforme lo dispone el párrafo tercero, del artículo 1o. constitucional, por lo que el margen para que dichas autoridades rechacen o incumplan una Recomendación de un OPDH debería estar reducido al máximo.

Frente al marco jurídico anterior, se puede postular que el instrumento idóneo para impulsar y fortalecer las medidas encaminadas a prevenir la repetición de hechos violatorios de derechos humanos, son las Recomendaciones derivadas de la investigación de casos concretos. Lo anterior sin demérito de que las Recomendaciones Generales son de gran utilidad, en tanto que, como ya se apuntó, sistematizan y avanzan las garantías de no repetición que respecto de ciertos derechos se hayan generado, a partir de los casos concretos y de otros insumos.

III. Las garantías de no repetición en las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

A fin de revisar la manera en que la CNDH está formulando garantías de no repetición al emitir Recomendaciones motivadas por violaciones a derechos humanos, se tomarán como referencia las 18 Recomendaciones dirigidas a la Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de junio de

¹⁷ H. Fix-Zamudio y H. Fix-Fierro, *op. cit.*, *supra* nota 15, p. 152.

2015 a febrero de 2017,¹⁸ en materia de violencia obstétrica,¹⁹ y que fueron base para la elaboración de la Recomendación General 31 sobre dicho fenómeno en el Sistema Nacional de Salud, que la CNDH presentó en julio de 2017.²⁰

Dichas Recomendaciones se refieren a hechos que tuvieron lugar entre los años 2012-2016,²¹ en distintas unidades médicas de esa institución en 10 entidades federativas,²² y las medidas dictadas por esta Comisión para evitar la repetición de los hechos consistieron esencialmente en:

- a) Capacitación en materia de derechos humanos, particularmente de las mujeres, violencia obstétrica y sobre las normas aplicables a la atención médica de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, así como del recién nacido. Dicha capacitación se dirige, generalmente, solo al personal de la o las unidades médicas en las que ocurrieron los hechos.
- b) Acreditación de las certificaciones correspondientes del personal de la o las unidades médicas en las que ocurrieron los hechos.
- c) Instrucción al personal de la o las unidades médicas en las que ocurrieron los hechos para que integren debidamente los expedientes clínicos.
- d) Instrucción al personal para el acatamiento de la normativa o para que se abstengan de determinadas prácticas.
- e) Se dote de personal, insumos y equipamiento suficiente, así como infraestructura necesaria, a la o las unidades médicas en las que ocurrieron los hechos.
- f) Llevar a cabo acciones de difusión en relación con los derechos involucrados, en la población donde ocurrieron los hechos o de manera general entre las personas usuarias.
- g) Se establezcan mecanismos de supervisión en la o las unidades médicas en las que ocurrieron los hechos.

¹⁸ Recomendaciones 19/2015, 24/2015, 25/2015, 29/2015, 32/2015, 39/2015, 41/2015, 50/2015, 52/2015, 08/2016, 35/2016, 38/2016, 40/2016, 47/2016, 50/2016, 3/2017, 5/2017 y 6/2017.

¹⁹ Tomando en cuenta los antecedentes que han dado forma a la construcción del término “violencia obstétrica”, y sin dejar de reconocer que aún no existe una definición estandarizada y consensuada de dicho fenómeno, la CNDH entiende a la violencia obstétrica como: “Una modalidad de la violencia institucional y de género, cometida por prestadores de servicios de la salud, por una deshumanizada atención médica a las mujeres durante el embarazo, parto o puerperio que le genere una afectación física, psicológica o moral, que incluso llegue a provocar la pérdida de la vida de la mujer o, en su caso, del producto de la gestación o del recién nacido, derivado de la prestación de servicios médicos, abuso de medicalización y patologización de procedimientos naturales, entre otros”. Véase CNDH, Recomendación General 31 sobre la violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud, julio de 2017, párrs. 6-21 y 94, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_031.pdf

²⁰ *Ibidem*. Es importante aclarar que dicha Recomendación General hizo referencia a un total de 28 Recomendaciones particulares emitidas en dicho periodo, en las que se acreditó la existencia de violencia obstétrica, sin embargo, las 10 a las que no se hace referencia fueron dirigidas a nueve distintos gobiernos estatales (20/2015 Morelos; 40/2015 Veracruz; 44/2015 Tabasco; 45/2015 Chiapas y Tabasco; 51/2015 Puebla; 31/2016 Tamaulipas; 33/2016 Oaxaca; 46/2016 Guerrero; 58/2016 Puebla e Hidalgo, y 61/2016 Oaxaca), por ser relativas a actos cometidos en sus respectivos servicios de salud, por lo que se excluyen de este estudio a fin de centrarnos en las dirigidas a la autoridad que concentra el mayor número de instrumentos recibidos (18), lo que nos permitirá hacer un análisis sobre el alcance de las garantías de no repetición que le fueron recomendadas.

²¹ Con excepción de la Recomendación 32/2015, cuyos hechos datan de 2001, pero fueron de conocimiento de este Organismo Nacional en 2014.

²² Baja California, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, y Sinaloa.

Como puede observarse, la práctica de la CNDH al recomendar al IMSS medidas para evitar la repetición de los hechos materia de dichos instrumentos se ha caracterizado por circunscribir su aplicación a la unidad médica en la que tuvieron lugar los mismos, siendo las más reiteradas las enunciadas en los incisos a, b y c, lo que, si bien debería agilizar el proceso de cumplimiento por la autoridad responsable, así como el seguimiento y verificación por parte de la Comisión Nacional, impide que aquellas tengan un carácter preventivo general, en beneficio de toda la población usuaria de los servicios de atención médica obstétrica que presta dicha institución.

Es decir, el mayor alcance que dichas medidas podrían tener —en caso de ser cumplidas en su totalidad—²³ sería la prevención de la repetición de hechos similares en la correspondiente unidad médica, pero no más allá. Lo anterior es particularmente preocupante cuando es claro que se trata de hechos violatorios de derechos humanos que ocurren en distintos puntos del país, en relación con la actuación de personas servidoras públicas adscritas a una misma institución y en un periodo de tiempo delimitado, lo que permite presumir la existencia de una problemática de carácter estructural que no podrá ser atendida mediante la adopción de medidas de alcance tan corto, y que al menos debería haber ameritado el análisis de si era necesaria la formulación de garantías de no repetición —en dichos instrumentos— cuya aplicación abarcara a todo el IMSS, a fin de prevenir que actos de violencia obstétrica tuvieran lugar en clínicas distintas a las investigadas, en las mismas entidades federativas o en otras.

Y no es que la problemática relativa a la violencia obstétrica pasara inadvertida para la CNDH, pues como ya se comentó, fue motivo para la emisión de la ya mencionada Recomendación General 31, no solo al IMSS, sino a todas las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Salud: las Secretarías de Salud, Defensa y Marina, las entidades federativas, el IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Petróleos Mexicanos, al concluir tras un estudio amplio —toda vez que no estaba sujeto a las circunstancias de algún caso concreto— sobre las condiciones en las que se da la atención a la salud obstétrica en nuestro país, dentro del Sistema Nacional de Salud, y particularmente sobre el fenómeno de la violencia obstétrica, sus orígenes y manifestaciones, que pese a diversas acciones normativas y administrativas, el fenómeno no ha sido erradicado y que “es indispensable que las citadas instituciones de salud, realicen un diagnóstico o análisis para detectar las necesidades materiales, de infraestructura y de personal que se requieren para satisfacer las demandas obstétricas de la población objetivo, con calidad y calidez”,²⁴ para lo cual recomendó sustancialmente:²⁵

- Que se diseñe y ponga en práctica una política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos de las mujeres en ocasión del embarazo, el

²³ Conforme con la información publicada por la CNDH como parte de su Informe anual de actividades 2017, relacionada con el seguimiento de las Recomendaciones emitidas, los 18 instrumentos dirigidos al IMSS en materia de violencia obstétrica están parcialmente cumplidos. Lo anterior con excepción de la Recomendación 19/2015, cuya información no pudo consultarse. Véase el apartado “Seguimiento de Recomendaciones”, disponible en <http://informe.cndh.org.mx/recomendaciones.aspx>

²⁴ CNDH, *op. cit.*, *supra* nota 19, párr. 220.

²⁵ *Ibidem*, pp. 81-83.

parto y el puerperio, centrada en el reconocimiento de la mujer como protagonista, en la relación materno-fetal, que atienda a las perspectivas de derechos humanos y género, la cual debe incluir acciones de sensibilización y capacitación a las y los servidores públicos que prestan sus servicios en el área gineco-obstetra, para contrarrestar los prejuicios basados en la discriminación contra las mujeres, así como de información para las mujeres usuarias sobre sus derechos y cómo ejercerlos.

- Que se asuman los acuerdos necesarios, sobre requerimientos técnicos, humanos y para que se programe el presupuesto necesario, entre otros, que permitan ampliar y mejorar la infraestructura hospitalaria en la que se atiende a las mujeres en ocasión del embarazo, el parto y el puerperio, con prioridad en zonas alejadas y de marginación social.
- Que se implemente el “Modelo de Atención a las Mujeres durante el Embarazo, Parto y Puerperio con Enfoque Humanizado, Intercultural y Seguro” de la Secretaría de Salud, en las instituciones del Sistema Nacional de Salud.
- Que se implementen eficazmente las políticas públicas ya previstas en el orden jurídico nacional, relacionadas con la partería tradicional en México y adoptar las medidas necesarias para fortalecer el proceso de vinculación de las parteras y parteros tradicionales al Sistema Nacional de Salud.

Sin embargo, sin demeritar la utilidad de las Recomendaciones Generales como instrumentos a través de los cuales se puede realizar el estudio integral de fenómenos de interés en materia de derechos humanos, así como formular propuestas con un alcance mucho más amplio, en las cuales se pueden considerar los avances y obstáculos encontrados en el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por casos concretos, en la materia correspondiente, y a la buena disposición que las autoridades señaladas pudieran tener para su atención,²⁶ como se refirió previamente, las Recomendaciones Generales tienen un nivel de exigibilidad mucho menor que las Recomendaciones motivadas por casos concretos, puesto que las autoridades a las que se dirigen no tienen que contestar su aceptación ni acreditar su cumplimiento, y el seguimiento que la CNDH puede darles, a través de estudios generales, es un mecanismo que en todo caso medirá su incidencia en política pública en el mediano o largo plazo, considerando que recientemente ese Organismo Nacional ha dado inicio a la elaboración de los mismos.

Ante ello, sería deseable que en las Recomendaciones particulares que eventualmente se emitan sobre la materia se formulen garantías de no repetición de alcance amplio, que realmente pretendan erradicar los actos de violencia obstétrica, pues de lo contrario se estará perdiendo la oportunidad de incidir de mejor manera en la solución del problema a través del instrumento que, aunque no vinculatorio, es el más enérgico con el que cuenta la CNDH.²⁷

²⁶ Conviene tener en cuenta el comunicado por el cual el IMSS señaló que colaboraría ampliamente con la CNDH en el seguimiento y cumplimiento de la Recomendación General 31, e informó que ya se habían girado instrucciones para tal efecto. Véase IMSS, “El IMSS atiende recomendación general de la CNDH, dirigida a diversas autoridades del Sector Salud, relacionada con la atención obstétrica, como parte del derecho a la protección a la salud de las mujeres”, Comunicado 241/2017, de 17 de agosto de 2017, disponible en <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201708/241>

²⁷ Tras la emisión de la Recomendación General 31, la CNDH ha emitido —a la fecha de cierre de este artículo— tres Recomendaciones más al IMSS relacionadas con actos de violencia obstétrica (48/2017,

Por lo anterior, en el siguiente apartado se formulan propuestas para el fortalecimiento de las garantías de no repetición en las Recomendaciones motivadas por violaciones concretas, las cuales, al estar encaminadas a la reparación integral del daño de las víctimas, como ya se ha referido, tienen un nivel de exigencia mayor conforme al párrafo tercero del artículo 1o. constitucional y a la Ley General de Víctimas.

IV. Propuestas para el fortalecimiento de las medidas recomendadas para evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos

Con base en el análisis planteado, se ponen a consideración una serie de elementos que podrían servir de insumos para la definición de los lineamientos para la construcción de garantías de no repetición de hechos violatorios de derechos humanos, documentados en las Recomendaciones de los OPDH.

1. Identificación de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos incumplidas

A fin de determinar cuáles son las transformaciones que deben impulsarse, es necesario tener claridad, como resultado de la investigación realizada por el OPDH correspondiente, respecto de cuáles fueron las obligaciones estatales incumplidas relacionadas con los derechos en cuestión. Dichas obligaciones están enunciadas en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional: “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”.

- a) Obligación de promover: proporcionar a todas las personas la información necesaria para que puedan ejercer sus derechos, lo que implica que conozcan cuáles son y cómo exigirlos, así como para que respeten y promuevan todos los derechos para todas las personas. Se considera que esta obligación es de cumplimiento progresivo.²⁸
- b) Obligación de respetar: abstenerse de violentar los derechos humanos o interferir en su ejercicio. Se considera de exigencia inmediata.²⁹
- c) Obligación de proteger: desarrollar el marco normativo e institucional para prevenir las violaciones a derechos humanos. Su cumplimiento tiene aspectos que son exigibles de inmediato, como la adecuación normativa, mientras que al aspecto institucional suele dársele un carácter progresivo.³⁰
- d) Obligación de garantizar: asegurar el disfrute de todos los derechos para todas las personas, como objetivo de todo el aparato estatal, llevando a

56/2017 y 79/2017), en las que sigue circunscribiendo la aplicación de las garantías de no repetición principalmente a la unidad médica en la que tuvieron lugar los hechos.

²⁸ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, Flacso, 2013, pp. 78-81.

²⁹ *Ibidem*, pp. 61-62.

³⁰ *Ibidem*, pp. 64-66.

cabo todas las acciones necesarias para tal efecto, pudiendo ser estas de carácter legislativo, administrativo o de cualquier índole. Se trata de la obligación más amplia y compleja para el Estado.³¹

La investigación de una presunta violación a derechos humanos debe tomar como marco referencial, las obligaciones generales de todas las autoridades en materia de derechos humanos a fin de determinar, respecto de cada caso, cuáles fueron las obligaciones incumplidas en relación con cada derecho afectado. Este proceso no solo es útil para la formulación de las garantías de no repetición, sino para la identificación de todas las autoridades involucradas en una violación de derechos humanos, al haber actuado o haber sido omisas desde el ámbito de sus competencias.

Asimismo, para ser más precisos, se debe identificar cuál o cuáles fueron los elementos institucionales que fallaron respecto de la realización de los derechos. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, resulta de enorme utilidad el desglose que respecto de la obligación de garantizar han hecho los comités de la Organización de las Naciones Unidas:³²

- a) Disponibilidad, garantizar la suficiencia de servicios, infraestructura, mecanismos, procedimientos, o cualquier otro elemento necesario para la realización de los derechos para todas las personas.
- b) Accesibilidad, asegurar que la realización de los derechos ocurra para todas las personas sin discriminación, lo que implica la protección de grupos en situación de vulnerabilidad.
- c) Aceptabilidad, implica que las acciones destinadas a la materialización de los derechos se dé en una forma aceptable para las personas a las que se dirigen, lo que conlleva el reconocimiento de especificidades sociales y culturales.
- d) Calidad, asegurar que las acciones y medios encaminados a realizar los derechos sean los adecuados para tal efecto.

Lo anterior significa que la investigación de presuntos hechos violatorios de derechos humanos debe estar encaminada a determinar cuáles fueron las obligaciones generales incumplidas y, respecto de la obligación de garantizar, de qué manera las autoridades fallaron en asegurar la realización de los derechos afectados.

A partir de esta información, es que se podrán perfilar las medidas necesarias para evitar la repetición de hechos como los acreditados en las investigaciones. También, se podrían identificar todas las autoridades involucradas en la no garantía de los derechos conculcados y, por lo tanto, responsables en la implementación de las medidas de no repetición.

Es decir, retomando el ejemplo del IMSS y las Recomendaciones de la CNDH en materia de violencia obstétrica, si la conclusión fuera que el incumplimiento a la obligación de garantía de los derechos de las víctimas consistió en que no se aseguró la disponibilidad de los servicios, personal, equipo, etc., necesarios

³¹ *Ibidem*, pp. 71-72.

³² *Ibidem*, pp. 83-89.

para tal efecto, o bien, que estos no cumplieran con el requerimiento de calidad, la investigación de dicho Organismo Nacional tendría que identificar por qué y qué autoridades fueron responsables. ¿Fue el IMSS el que no ejerció adecuadamente sus recursos? ¿El IMSS carece de recursos suficientes? ¿No los ha requerido? ¿Los ha requerido pero no se le han otorgado? ¿No se le han otorgado porque el Ejecutivo federal no los ha incluido en el proyecto de presupuesto? ¿El Ejecutivo federal los ha incluido en el proyecto de presupuesto, pero la Cámara de Diputados no los ha autorizado?

Recordemos que, conforme al citado párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a garantizar los derechos humanos. Por lo tanto, la conclusión del OPDH respecto de que se acreditaron violaciones a derechos humanos en un caso concreto, puede llevar al establecimiento de la responsabilidad de todas las autoridades que, desde el ámbito de su competencia, tenían la obligación de garantizarlos y, en consecuencia, tienen ahora la obligación de repararlos, particularmente, a través de las medidas de no repetición.

2. Análisis del caso a la luz de Recomendaciones anteriores y de quejas en trámite

Si bien cada caso tiene particularidades que lo hacen único, y las medidas recomendadas deben estar motivadas por los hechos acreditados en el mismo, la revisión de casos similares documentados en Recomendaciones previas puede contribuir a perfilar de manera más precisa las acciones a recomendar. Así lo sugiere el Reglamento Interno de la CNDH, aunque no precisa el objetivo.³³

La consulta de los precedentes debe servir no solo para hacer referencia a ellos u homologar el posicionamiento institucional y las medidas recomendadas. Conforme se fortalezcan las garantías de no repetición en las Recomendaciones de los OPDH, a fin de que tengan un efecto preventivo general, cuando así sea necesario, en beneficio de todas las personas, será obligado que la formulación de las garantías de no repetición respecto de un nuevo caso tome en consideración no solo lo que se haya recomendado en instrumentos anteriores, relativos a casos similares, sino los avances, obstáculos y pendientes que haya en su cumplimiento. Lo anterior a fin de determinar si hay medidas que es necesario reiterar, o cuyo alcance debe ser ampliado, o bien, definir medidas complementarias.

Otro elemento a revisar en la determinación de las garantías de no repetición respecto de cierto tipo de hechos violatorios de derechos humanos es, si habiéndose recomendado previamente medidas de este tipo, de carácter general, respecto de casos similares, persiste la recepción de quejas por presuntos hechos violatorios, de la misma naturaleza a los que ya han sido acreditados por el OPDH.

³³ Reglamento Interno de la CNDH: artículo 129.- (Elaboración del proyecto de recomendación) "La elaboración del proyecto de recomendación será realizada por el visitador adjunto de acuerdo con los lineamientos que dicte el visitador general, el director general de visitaduría o los respectivos directores de área. El visitador adjunto tendrá la obligación de consultar los precedentes que sobre casos análogos o similares haya resuelto la Comisión Nacional".

Esta revisión dará elementos para verificar el cumplimiento de las Recomendaciones ya emitidas, así como para adecuar las medidas de no repetición a recomendar en casos similares, a fin de garantizar efectivamente los derechos de las personas.

3. Incorporación de las garantías de no repetición recomendadas u ordenadas a México por órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de carácter internacional

La revisión de las medidas que hayan sido recomendadas u ordenadas al Estado mexicano, por órganos internacionales de derechos humanos, jurisdiccionales y no jurisdiccionales, en casos similares a los conocidos por los OPDH, y que puedan considerarse como medidas encaminadas a prevenir la repetición de hechos violatorios de derechos humanos, debe ser un insumo indispensable para que estos organismos definan el contenido de las garantías de no repetición pertinentes.

Asimismo, las garantías de no repetición dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos en los que México no ha sido parte, también deben ser un material de consulta, a fin de identificar medidas que pudieran ser susceptibles de aplicación en nuestro país.

V. Consideraciones finales

Es necesario fortalecer las garantías de no repetición formuladas dentro de las Recomendaciones de los OPDH con motivo de la investigación de quejas por violaciones a derechos humanos, por ser el instrumento que reviste un mayor nivel de exigencia hacia las autoridades responsables.

Las Recomendaciones Generales³⁴ emitidas por la CNDH y los OPDH locales son una herramienta de gran valor que les permite contribuir a la protección de derechos humanos, pues como bien se ha reconocido, les permiten hacer estudios mucho más integrales sobre alguna situación en materia de derechos humanos y formular propuestas de mayor alcance, al no estar limitadas por las circunstancias de un caso concreto.

Ambos instrumentos son complementarios y se debe buscar su atención por parte de las autoridades, pues constituyen importantes guías para la formulación de políticas públicas encaminadas a garantizar los derechos humanos de las personas.

Recepción: 25 de junio de 2018

Aprobación: 3 de agosto de 2018

³⁴ Propuestas Generales o cualquier otra denominación que puedan tener en las legislaciones estatales correspondientes.

Análisis comparativo de la coordinación interinstitucional entre el diseño y la implementación del programa de derechos humanos de la Ciudad de México, capítulo 30 población LGBTTTI

Stephanie Paola Posadas Narváez*

RESUMEN: En los últimos años la administración pública ha hecho una gran apuesta para que actores diversos como los entes gubernamentales, asociaciones civiles y academia se coordinen con la intención de eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales para implementar programas sociales. En este artículo se presentan un comparativo entre las relaciones planeadas en el diseño del Programa de Derechos Humanos en la Ciudad de México, capítulo 30, población LGBTTTI y las relaciones de coordinación que efectivamente se están llevando a cabo desde septiembre de 2016 hasta julio de 2018 en la perspectiva del análisis de redes sociales. Concluyendo que, si bien en el diseño del capítulo se contemplaba que los actores gubernamentales tuvieran un peso preponderante en la implementación de las estrategias, en el desarrollo actual, se puede observar que los actores de la sociedad civil han tomado el papel de intermediarios entre las mismas instituciones de gobierno y como agentes principales en la retroalimentación de los objetivos del capítulo. Adicionalmente, se muestran los factores que dificultan la coordinación entre las instituciones y el impacto de estas dificultades en el cumplimiento de los derechos humanos para la población de la diversidad sexual.

ABSTRACT: During recent years, the public administration has made a great bet so that diverse actors such as government entities, civil associations and academia coordinate with the intention of eliminating contradictions or redundancies and at the same time develop exhaustive policies in implementing social programs. This article presents a comparison between the planned relationships in the design of the Human Rights Program in Mexico City, chapter 30, LGBTTTI population and the coordination relationships that are effectively taking place from September 2016 to July 2018 from the perspective of Social Network Analysis. Concluding that, although in the design of the chapter it was contemplated that the governmental actors had a preponderant weight in the implementation of the strategies, in the current development, it can be observed that the actors of the civil society have taken the role of intermediaries between the same government institutions and as main agents in the feedback of the objectives of the chapter. Additionally, the factors that make coordination between institutions and the impact of these difficulties on the fulfillment of human rights for the population of sexual diversity are shown.

* Maestrante de Políticas Públicas en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Becaria del Centro Nacional de Derechos Humanos.

PALABRAS CLAVE: Coordinación interinstitucional, Redes, Diseño, Implementación, Política pública

KEYWORDS: *Inter-institutional coordination, Networks, Design, Implementation, Public policy*

SUMARIO: I. Introducción. II. La coordinación interinstitucional como mecanismo creador de sinergias. III. El análisis de redes como una forma de abordar el estudio de la coordinación interinstitucional. IV. Análisis de la coordinación interinstitucional en el diseño y la implementación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México población LGTBTTTI. V. Conclusiones.

I. Introducción

Desde junio de 1993 el Estado mexicano firmó, junto a otras naciones a nivel mundial, la declaración de Viena en donde se compromete llevar a cabo mecanismos de protección de los derechos humanos, a fin de potenciar y promover la observancia de los mismos, reafirmando su compromiso como integrante de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, no es sino hasta abril del 2002 que el Ejecutivo Federal firma la segunda fase del acuerdo de cooperación técnica en la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo objetivo consistió en la elaboración del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México.

En uno de los apartados de dicho diagnóstico, se muestra cómo la discriminación ha sido perpetuada hacia la población LGTTTI en donde se cita lo siguiente:

- 1) Algunos gobiernos locales penalizan específicamente la homosexualidad, mientras otros lo hacen respaldándose en la ambigüedad de conceptos como faltas a la moral, atentados al pudor o exhibiciones obscenas. De ello se aprovechan los cuerpos de seguridad para violar los derechos de esta población.
- 2) La intolerancia y el estigma están muy arraigados en la cultura y algunos medios de comunicación comparten la responsabilidad de seguirlos fomentando.
- 3) Una de las quejas más recurrentes de la población LGTBTTTI fue que las empresas utilizaron su orientación sexual para hacer despidos laborales, justificándolos con el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, que incluye el ambiguo término de “actos inmorales” cometidos por el empleado dentro del trabajo.
- 4) La Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia documentó 213 crímenes de odio homofóbico, entre 1995 y 2000. Esta modalidad no estaba tipificada en las leyes penales mexicanas y tampoco se considera un agravante, como en otros países. En los centros de reclusión la población LGTBTTTI estaba expuesta a sufrir torturas y malos tratos, no solo del personal de los reclusorios, sino también de otros presos. En ese contexto, las personas transexuales corrían un mayor riesgo de sufrir malos tratos, especialmente si están con prisioneros hombres.

Como resultado de este diagnóstico, el cual no solo se realizó para esta población en específico, si no para todas las poblaciones en situación de discriminación, se hace entrever la grave crisis de derechos humanos. En 2003, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos hace la recomendación al gobierno mexicano de la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos, en el cual, las entidades federativas se comprometieron a elaborar diagnósticos y programas locales de derechos humanos, con el objetivo de obtener herramientas efectivas que condujeran al cumplimiento de las obligaciones internacionales y armonizar los instrumentos locales.

El primer paso para cumplir con este mandato fue formular la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación¹ en 2003, cuyo objetivo principal, plasmado en su artículo 1, era prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. El diseño e implementación de las acciones que tenían que cumplir con dicho objetivo correspondían al Estado, el que además tenía que crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Además, en su artículo 3 las autoridades y los órganos públicos federales estaban comprometidos a ejecutar las medidas que estuvieran a su alcance, tanto por separado como coordinadamente.

En este mismo año se promulga la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.² En ella se enfatiza de igual forma el uso de los derechos humanos como el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Distrito Federal, así como para la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a su cumplimiento. Se contempló que las políticas públicas tuvieran como finalidad eliminar las inequidades y desigualdades y promovieran la realización de los derechos humanos de grupos de población en situación de vulnerabilidad, mediante programas integrales que aseguren no solo transferencias económicas universales para grupos específicos, sino que potencialicen las capacidades de las personas con la finalidad de contribuir a su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida y faciliten el acceso pleno de éstos al ejercicio integral de los derechos humanos. El cual considera como objetivos: I. Coordinar las acciones de las partes para el seguimiento y evaluación en el diseño, implementación, gestión, resultados, impacto, programación y presupuestación del programa. II. Promover la institucionalización del enfoque de derechos humanos en el quehacer público. III. Fomentar la participación de organizaciones civiles y sociales, instituciones académicas, organismos internacionales de derechos humanos, en el mecanismo, difundiendo y promocionando el programa y las herramientas de participación, y IV. Coordinarse y articularse con las instancias públicas, organizaciones civiles y sociales, instituciones académicas, organismos internacionales de derechos humanos, iniciativa privada, instituciones de generación de información, entre otras, a fin de facilitar el trabajo del mecanismo de seguimiento.

Adicionalmente, en el artículo 22 de esta ley se contempla la creación de los espacios de participación, que tienen el objetivo de ampliar y articular la partici-

¹ Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación en México, *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. México, Conapred, 2003.

² Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de mayo de 2011.

pación de instituciones académicas, organizaciones civiles y sociales, organismos internacionales de derechos humanos e instancias ejecutoras del programa para aportar y coadyuvar en el proceso de seguimiento a la implementación de los 30 capítulos del programa.

II. La coordinación interinstitucional como mecanismo creador de sinergias

La coordinación es un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por lo antes dicho, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas;
- 2) Reducir las inconsistencias de las políticas;
- 3) Asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas;
- 4) Atenuar el conflicto político y burocrático;
- 5) Promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.³

La coordinación apunta también a la creación de sinergias (mediante la asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos. Distinguiamos cuatro tipos de sinergias, como:

- 1) Cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes;
- 2) De procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes;
- 3) De recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de competencias en juego, y
- 4) De autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales.⁴

La falta de coordinación entre departamentos y programas, como uno de los problemas principales que enfrentan los gobiernos contemporáneos, es atribuida en buena parte a la desarticulación entre el diseño y la implementación de las políticas. En dicho contexto, la coordinación, como concepto, se refiere a “la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios”.⁵ La coordinación

³ Guy Peters, *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research paper No. 21. Canadá, 1998, pp. 23-24.

⁴ Delaray Minsal Pérez y Yudit Pérez Rodríguez, “Hacia una nueva cultura organizacional: la cultura del conocimiento”. *Acimed*. La Habana, vol. 16, núm. 3, septiembre de 2007.

⁵ G. Peters, *op. cit.*, *supra* nota 3, p. 27.

puede ser también vista, en el contexto de la descentralización, como un instrumento que permite asumir la necesidad de asegurar una mayor gobernabilidad, que el gobierno central tiene que crear de manera más democrática.⁶

La coordinación como proceso apunta a vincular diversos entes y actores entre sí con el fin de generar acciones articuladas en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Estas articulaciones son promovidas mediante redes y otros mecanismos. El fin de estas interacciones es generar resultados que no pueden alcanzarse mediante el trabajo aislado de unidades y actores. Se busca con ello además facilitar y mejorar el logro de objetivos con instrumentos flexibles y eficaces que ayuden a superar la fragmentación organizacional y la dispersión de recursos, información y actividades. Los actores de los procesos de coordinación son actores públicos gubernamentales y no gubernamentales.

III. El análisis de redes como una forma de abordar el estudio de la coordinación interinstitucional

La acción pública, dentro de un área sectorial concreta, tenderá a implicar a diversas organizaciones ligadas a la formulación e implementación de los diversos programas y, por tanto, existirá una variedad de actores públicos y privados interesados en estos ámbitos. La coordinación está vinculada a estos procesos de relación que se producen en las distintas fases y áreas de las políticas públicas.

La estructura de las relaciones entre las organizaciones implicadas varía en función del grado de dependencia que cada una de ellas tenga respecto de las otras. Esta dependencia viene condicionada por la importancia de los recursos que controlan, que en cada organización pueden ser distintos, y por tanto no todos los actores tienen el mismo poder. Los recursos pueden ser materiales, como los recursos financieros, la información, cargos partidarios o gubernamentales, etcétera, y también no materiales, como la adopción de posiciones políticas, manifestaciones públicas, legitimidad social a través de la transferencia de poder simbólico o la delegación de autoridad formal en determinados ámbitos.⁷

Sorensen y Torfing⁸ destacan en este punto que la estructura de la red, conformada por instituciones, es la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. De esta forma se identifican modos de interacción, refiriéndose a las formas en que unos actores se conducen con respecto de los otros y que están, en gran medida, condicionadas por el contexto institucional en el que dichos actores se desenvuelven. Tales relaciones pueden llegar a tomar formas muy distintas, que deben ser estudiadas empíricamente.

Con el objetivo de estudiar la articulación de redes de coordinación que se plantearon el diseño del programa y en la implementación del mismo se plantean las siguientes preguntas de investigación:

⁶ *Idem.*

⁷ Joan Subirats *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel, 2008, p. 56.

⁸ Eva Sorensen y Jacob Torfing, "The Democratic Anchorage of Governance Networks", *Scandinavian Political Studies*, Londres, vol. 28, núm. 3, 2005, pp. 195-218.

- 1) ¿Cuáles son las relaciones de coordinación que se plantearon en el diseño del programa de derechos humanos de la Ciudad de México, capítulo 30, población LGBTTTI?
- 2) ¿Cuáles son los actores que realmente participan en la implementación de dicho capítulo, cómo se relacionan y cómo influyen estos factores en el grado de avance de la implementación de las estrategias?
- 3) ¿Cuáles son las implicaciones de las diferencias entre los actores que se contemplan en el diseño y los que actualmente se encuentran implementándolo en la capacidad para garantizar los derechos humanos de la población LGBTTTI?

La metodología del análisis de redes sociales (ARS) permite afrontar estas preguntas por medio de indicadores que describen la estructura global de las redes y la posición relativa de los diferentes actores.⁹ En esta investigación, con el fin de concentrarnos en la forma en la que la red de actores del programa de derechos humanos se articula en el ámbito local, en el lenguaje de ARS se le denomina nodo a cada actor que es parte de la red. En esas redes se parte de la idea de que la conexión puede ser direccionada, como en el caso de transferencias de recursos que puede ir en un solo sentido. En particular se estudiará la centralidad de intermediación, la cual mide el grado en que una organización en particular se encuentra ubicada entre otras organizaciones de la red,¹⁰ por ejemplo, un nodo que tiene un bajo puntaje de centralidad de grado, puede sin embargo desempeñar un papel como intermediario importante en una red y ser muy central en la estructura de las relaciones de la red, ya que puede desempeñar el papel de guardián de la información o de intermediario para la transferencia de recursos. De acuerdo con Freeman,¹¹ la intermediación se basa en el concepto de la dependencia local, ya que las entidades que se encuentran en muchas rutas cortas que conectan los nodos tienen una mayor capacidad de intermediación con las que no.

La centralidad de intermediación se refiere entonces al poder que han de tener múltiples contactos que pueden realizar actividades complementarias. Por ejemplo, si una organización no lucrativa necesita apoyo técnico, y tiene un contacto que esté conectado a una tercera organización que puede proporcionar ese apoyo, la organización no lucrativa depende del intermediario para cumplir con sus objetivos. En este sentido, el intermediario tiene una alta centralidad de intermediación en la estructura de las relaciones y puede promover los esfuerzos de coordinación en una red. Dada su posición, se esperaría que los actores con una intermediación alta se vean a sí mismos como facilitadores que podrían hacer que sucedan las cosas en la arena política.

Para contestar a las preguntas de investigación se empleó un análisis documental de los reportes de los acuerdos y las minutas de las sesiones de reunión desde el 1 de septiembre de 2016 al 17 de julio de 2018. Además se realizaron

⁹ Pablo Galaso *et al.*, "Redes inter-organizacionales para la implementación de políticas sociales: un estudio aplicado a cuatro barrios de Uruguay", *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*. Montevideo, vol. 28, núm. 2, 2017, p. 2.

¹⁰ John Scott, *Social Networks: A Handbook*. Londres, Sage, 2000.

¹¹ Linton C. Freeman, "Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification", *Social Networks*. Lausana, vol. 1 núm. 3, 1979, pp. 215-239.

entrevistas a 26 actores, 23 de gobierno y las principales organizaciones de la sociedad civil Opción Bi, Pro-Diana y Musas gay las cuales están involucradas en cumplir con los objetivos del programa de derechos humanos, con el objetivo de obtener información que permita medir y analizar el nivel de coordinación alcanzado y relacionarlo con la cantidad, pertinencia y profundidad de las acciones que las instituciones gubernamentales llevan a cabo para garantizar el derecho humano a la igualdad y no discriminación para la población LGBTTTI en la capital del país.

Una vez reconstruida la lista de actores a considerar en el estudio, se buscó a los enlaces institucionales de cada instancia con el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX), el acercamiento con cada actor fue diferente en cada caso, algunos de ellos fueron localizados en los espacios de participación del programa. En otros casos fue necesario solicitar la información del contacto al enlace institucional por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia con el fin de obtener el nombre del encargado de hacer el enlace, su dirección de correo e institucional y el teléfono de su oficina.

El cuestionario que se aplicó durante las entrevistas se diseñó en cuatro partes, la primera de ellas describía el objetivo del estudio, la confidencialidad con la que se tratarán los datos obtenidos durante la entrevista y los datos generales sobre las instituciones entrevistadas. La segunda sección corresponde a la fase introductoria de la entrevista en donde se busca obtener información general sobre la naturaleza de la coordinación entre instancias por medio de cinco preguntas abiertas, las cuales a su vez buscan generar *rapport* entre el entrevistado o entrevistada y la entrevistadora.

La tercera sección buscaba conocer de qué forma se incorpora el enfoque de derechos humanos en las acciones que implementa el programa y la cuarta sección se diseñó de acuerdo con la metodología de ARS, para medir y analizar las relaciones y coordinación entre los actores que implementan el capítulo 30 del PDHCDMX. Las preguntas consideran las dimensiones teóricas de la coordinación interinstitucional de las cuales en este artículo solo se analizan las dos más significativas, que corresponden a la interacción de los actores y la implementación de las acciones afirmativas del programa.

Durante el procedimiento de recolección de datos se buscó el contacto del enlace institucional de cada una de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil contempladas en el estudio, se procedía a enviarles una carta solicitando una entrevista, la cual incluía el objetivo del estudio y los lineamientos de confidencialidad con los que serían tratados los datos recabados durante la misma. Ya confirmada la cita, se analizaba con base a las minutas de las reuniones en qué líneas de acción participaba cada actor y el grado de avance de la misma con el objetivo de corroborar la información de los documentos y de prellenar el instrumento de recolección de información. Las entrevistas variaron de entre 25 minutos a dos horas, la duración de las mismas básicamente dependía del número de acciones en las que cada instancia estaba involucrada y la profundidad con la que los participantes contestaban a las preguntas.

Como primeros análisis se procedió a analizar las minutas con ARS, con el objetivo de encontrar las relaciones entre los actores y las acciones conjuntas que estaban desempeñando. Estas relaciones fueron basadas en matrices en excel para su posterior análisis en el programa UCINET para visualizar las rela-

ciones entre actores y obtener los índices de los análisis que responderían a la pregunta de investigación.

IV. Análisis de la coordinación interinstitucional en el diseño y la implementación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, población LGBTTTI

En el diseño del PDHCDMX,¹² se contemplan las siguientes relaciones entre actores gubernamentales en la implementación del capítulo. Cuando se revisaron los lineamientos del programa y las instituciones gubernamentales se consideró la inclusión de los actores que firmaron como responsables para implementar el capítulo 30, población LGBTTTI del PDHCDMX, las cuales se enlistan a continuación:

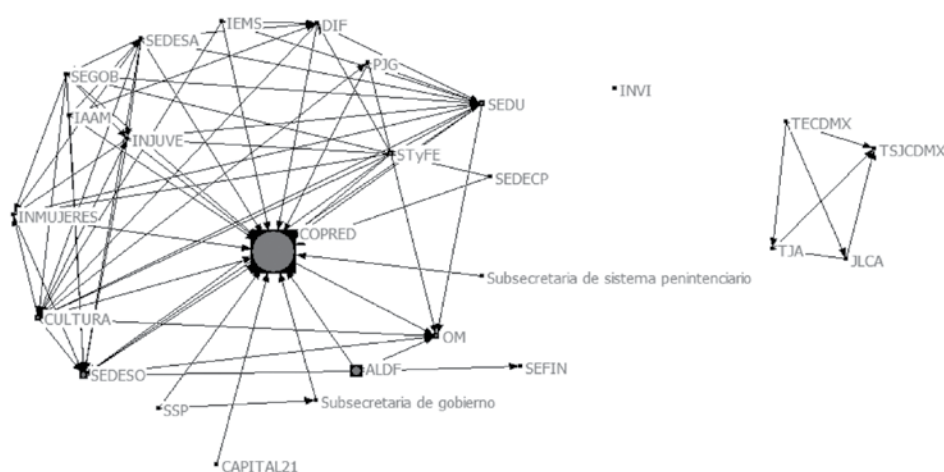
- 1) Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México.
- 2) Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México.
- 3) Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México.
- 4) Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México.
- 5) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- 6) Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México.
- 7) Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México.
- 8) Secretaría de Cultura de la Ciudad de México.
- 9) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.
- 10) Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal.
- 11) Secretaría de Gobierno.
- 12) Secretaría de Salud del Distrito Federal.
- 13) Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México.
- 14) Sistema de Radio y Televisión del Gobierno del Distrito Federal.
- 15) Secretaría de Desarrollo Económico.
- 16) Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.
- 17) Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- 18) Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.
- 19) Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.
- 20) Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.
- 21) Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México.
- 22) Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México.
- 23) Subsecretaría del Sistema Penitenciario.
- 24) Subsecretaría de Gobierno.
- 25) Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México.
- 26) Instituto de Asistencia e Integración Social.

Analizando dicho capítulo de acuerdo con las relaciones entre actores, se identifican las siguientes ambigüedades: 1. En la redacción solo se menciona

¹² Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos en la Ciudad de México*, 2016.

un listado de las instituciones que idealmente deberían de intervenir para cumplir los compromisos plasmados en cada línea de acción. 2. No se menciona la forma en la que cada grupo de instituciones tiene que actuar en cada línea. El documento es ambiguo porque no explicita cabalmente cuáles son los recursos y las acciones que cada institución debe aportar para dar cumplimiento a las líneas de acción, lo que puede provocar que se dupliquen acciones. 3. Se entiende que el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (COPRED) en la Ciudad de México tiene una fuerte carga como intermediario, ya que se contemplaba que se coordinara con las demás instancias gubernamentales para dar cumplimiento a 17 de las 22 líneas de acción del programa. Lo cual era sumamente importante, ya que al contarse con este actor se aseguraban las condiciones de consenso y apoyo gubernamental para la implementación del programa con el fin de respaldar la legitimidad de las acciones, como se muestra en el gráfico 1. 4. No es clara la participación de la sociedad civil en los lineamientos del programa, sin embargo, participa activamente en los espacios destinados a dicho fin. Si bien, en la ley del programa de derechos humanos está contemplada la participación de otro tipo de actores como la academia y la sociedad civil en el diseño se contemplan solo a las instancias gubernamentales con las siguientes relaciones de coordinación entre ellas.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación de los actores.

Sin embargo, en la revisión de las minutas, así como los datos obtenidos en las entrevistas realizadas se observa una inexistente relación entre el COPRED y la implementación del programa, ya que como lo mencionó el informante de la asociación civil Opción Bi la relación con este actor que en diseño es principal es desafortunada, que a pesar de que las instalaciones del programa y el COPRED se encuentran literalmente juntas, la segunda no ha asistido a ninguna reunión y se ha negado compartir información o recursos como capacitaciones en el marco del programa de derechos humanos. Al realizar el análisis documental de las minutas de las sesiones se observó que no todas las instancias citadas

en el documento participaban al momento de implementar el programa, y que, además, existían otras que participaban activamente para alcanzar los objetivos del programa y no estaban mencionadas. Con esta primera revisión se tomó la decisión de contemplar en las entrevistas a las instancias gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil que hubieran asistido al menos a dos sesiones durante el periodo estudiado y que participaran activamente en la implementación del programa. Con estas dos consideraciones la lista de actores a incluir en el estudio es la siguiente:

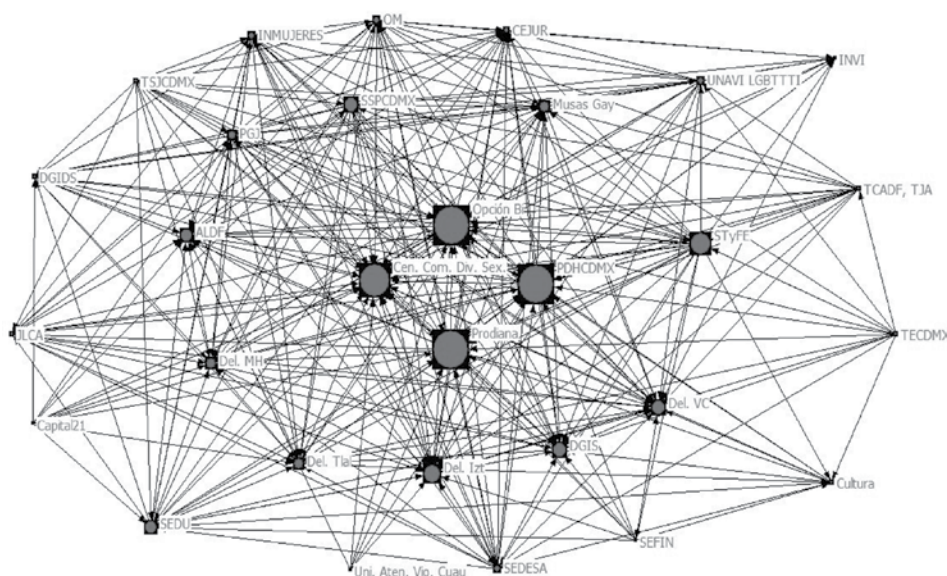
- 1) Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- 2) Coordinación del PDHCDMX.
- 3) Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México.
- 4) Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.
- 5) Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México.
- 6) Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México.
- 7) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- 8) Secretaría de Cultura de la Ciudad de México.
- 9) Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México.
- 10) Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.
- 11) Secretaría de Salud del Distrito Federal.
- 12) Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México.
- 13) Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México.
- 14) Sistema de Radio y Televisión del Gobierno de la Ciudad de México.
- 15) Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México ahora Tribunal Justicia Administrativa.
- 16) Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- 17) Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.
- 18) Red de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (Dirección General de Igualdad y Diversidad Social).
- 19) Dirección General de Información en Salud.
- 20) Dirección General de Igualdad y Diversidad Social.
- 21) Delegación Miguel Hidalgo.
- 22) Delegación Tlalpan.
- 23) Delegación Venustiano Carranza.
- 24) Delegación Iztapalapa.
- 25) Consejería Jurídica y de Servicios Legales.
- 26) Unidad de Atención a la Violencia Cuauhtémoc
- 27) Opción Bi.
- 28) Pro Diana A. C.
- 29) Centro Comunitario de Atención a la Diversidad Sexual.
- 30) Musas de Metal, Mujeres Gay.

En este punto, es importante aclarar que las estrategias del programa están programadas para su implementación desde el año 2016 hasta el 2021, y desde el espacio de participación del programa en el que los diferentes actores involucrados en la implementación se reúnen en promedio dos veces al mes, se priorizaron las siguientes estrategias por considerarlas prioritarias: 558, 559, 561, 566, 567, 574, 575, 580 y 581, las que se abordan con el eje temático “Pro-

moción y difusión de derechos humanos de la población LGBTTTI” y las estrategias agrupadas 560, 565, 583, 584 y 586 con la temática “Esquema de protocolos y lineamientos”, las cuales de describirán a la largo de este apartado, el cual muestra las relaciones de coordinación entre los actores participantes y una descripción del estado actual (julio, 2018) de la implementación de las estrategias, para posteriormente discutir los hallazgos en el siguiente apartado.

Como resultado de lo antes descrito, se procedió a analizar el grado de intermediación de los actores que implementan el capítulo 30 del PDHCDMX, primeramente, se muestra en el gráfico 2 las interacciones que han tenido las instituciones de acuerdo con la asistencia de los enlaces institucionales a los espacios de participación del programa.

Gráfico 2



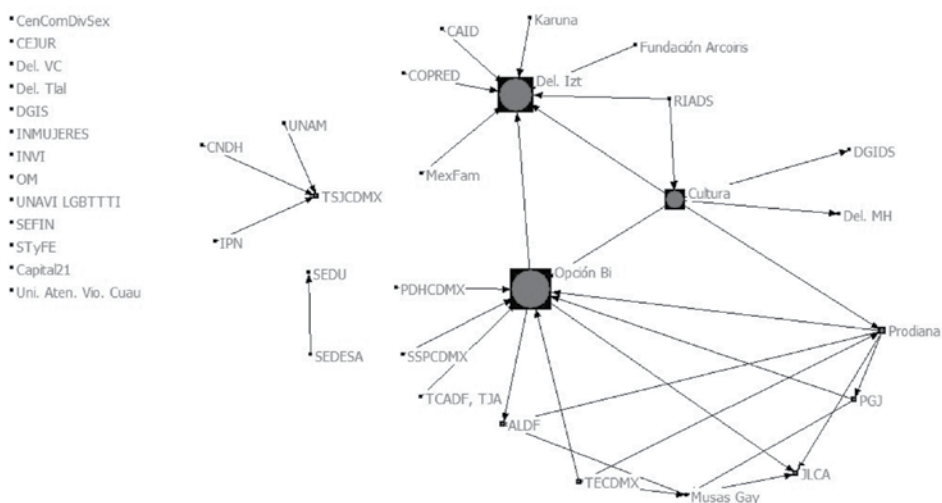
Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación de los actores.

Este gráfico se realizó mediante el análisis de las minutas de asistencia, con la intención de mostrar qué actores coincidieron en los espacios de participación, donde los enlaces se coordinan, muestran avances y se discute la pertinencia de las estrategias. En este caso, resulta importante observar que los actores intermediarios en esta red de coordinación son las asociaciones civiles Pro-Diana, Opción Bi, el centro comunitario de atención a la diversidad sexual, y la coordinadora del PDHCDMX, que, a su vez, es el medio de comunicación entre las instancias, ya que recibe la información de los avances de los entes públicos, para después enviarlos mediante correo e-mail a los demás actores participantes. Adicionalmente, esta primera vista de las coincidencias entre dependencias, en el espacio de participación del capítulo 30, nos da una primera vista de los actores a los posibles enlaces que se pudieron concretar en coordinación para implementar las estrategias del programa dentro de sus mesas de coordinación.

Sin embargo, cuando se les preguntó a los actores con quienes se coordinaban para implementar las acciones afirmativas para prevenir y eliminar la discri-

minación de la población LGBTTTI se encontró con los siguientes resultados respecto a la intermediación, los cuales se muestran en el gráfico 3.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación de los actores.

Uno de los actores principales en la implementación de las acciones afirmativas en el programa es la asociación civil Opción Bi, quien tiene varios vínculos de colaboración en los entes que están implementando las estrategias para esta fase del programa, en segundo lugar tenemos a la delegación Iztapalapa y en tercero a la Secretaría de Cultura, estos dos últimos se caracterizan porque los vínculos que utilizan para implementar las estrategias del programa en las cuales están encargadas son externas a los actores participantes en el espacio de participación, pero a la vez están conectados en Opción Bi, lo que incrementa la posibilidad de acceder a otro tipo de recursos institucionales para todos los actores que participan en el espacio de participación.

Es importante mencionar que como acciones afirmativas se tomaron en cuenta la creación de protocolos, fortalecimiento de espacios culturales, que están orientados a la atención de población LGBTTTI cuyo objetivo es erradicar las prácticas discriminatorias en las cuales se incluyen las líneas de acción 560 y 561, en las cuales se busca fortalecer los espacios culturales que existen y abrir nuevos para actividades de la población LGBTTTI. Respecto de estas estrategias la delegación Iztapalapa creó el “Consejo delegacional para la atención y prevención a la discriminación de población LGBTTTI” el 15 de julio en 2016, de carácter consultivo, opinión y cuenta con el apoyo de INMUJERES, DGIS, COPRED, Musas, Opción Bi, Karuna, Mexfam, Fundación Arco Iris con el objetivo de recibir retroalimentación respecto de las necesidades de la población, además creó un Centro de Atención Integral para la Diversidad (CAID) con atención psicológica, médica, jurídica y acompañamiento al registro civil para concordancia sexo-genérica. Por su parte la delegación Venustiano Carranza, participa en la implementación de esta estrategia con un foro de sensibilización, una acción de video debate y un torneo con personas LGBTTTI. Es importante mencionar

en este punto, qué si bien la implementación del programa considera a todas las delegaciones en la ciudad, éstas no cuentan con un presupuesto etiquetado para desarrollar las actividades, por lo cual su participación es limitada y está sujeta a las relaciones que el contacto de enlace de las mismas pueda obtener en el espacio de participación y fuera del mismo, como claramente se observa en la gráfica 3 en el caso de la delegación Iztapalapa.

Respecto de la línea de acción 581 a realizar por SEDU, que consiste en sensibilizar con perspectiva de género y enfoque de derechos de igualdad y no discriminación a la población escolar de todos los niveles en la Ciudad de México sobre los derechos de la población LGBTTTI, el contacto de enlace comentó durante una entrevista que actualmente se realizan actividades con población de secundaria, se coloca la necesidad de una coordinación interinstitucional de forma que la estrategia abarque los niveles educativos que menciona (primaria, secundaria, media superior y superior) en la sensibilización de la población escolar de los derechos de la población LGBTTTI, sin embargo el enlace menciona la imposibilidad de entrar a los todos los niveles educativos como lo marca la estrategia, que aunque trabaja en la sensibilización con perspectiva de género en las escuelas de educación primaria se ha dificultado acceder al nivel secundaria, ya que los contenidos son a nivel federal, y por otra parte ingresar a los niveles de educación media y superior ha sido prácticamente imposible porque existe un gran número de subsistemas en estos niveles de educación y la mayoría de ellos cuentan con autonomía (por ejemplo, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)) para impartir los contenidos que ellos consideren adecuados.

Por otro lado, las estrategias de los órganos que imparten justicia comenzaremos por mencionar que respecto de la meta 583 que considera la creación de un protocolo de actuación que implementen los órganos impartidores de justicia en materia de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, que auxilie en la resolución de asuntos y combata la discriminación por orientación sexual e identidad de género, el Tribunal Superior de Justicia ha avanzado en la redacción del “Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género” con que se estaría cubriendo en una medida la implementación de la estrategia. Asimismo, se comparte en el espacio que los trabajos desarrollados para el planteamiento del Protocolo han consistido en la documentación, en la vinculación con proveedores y especialistas de la UNAM, del Instituto Politécnico Nacional y de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Derivado de la información compartida, desde la opinión de Opción Bi, se reconoce el esfuerzo, la articulación y el avance del Protocolo mencionado; sin embargo, se considera necesario la construcción de un protocolo que esté dirigido a la población LGBTTTI, como lo indica en la estrategia a fin de poder contar con instrumentos específicos en los que se pueda reconocer los derechos de la población.

Adicionalmente, la estrategia 583 que consiste en crear un protocolo de actuación que implementen los órganos impartidores de justicia en materia de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, que auxilie en la resolución de asuntos y combata la discriminación por orientación sexual e identidad de género y 584 que consiste en capacitar a los órganos impartidores de justicia en materia de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, el Tribunal Superior de Justicia está realizando dos protocolos: 1. “Juzgar

con perspectiva de género” y 2. “Buenas prácticas de justicia” en los que las asociaciones de la sociedad civil (Opción Bi y Pro-Diana) consideran relevante tener el protocolo de acoso laboral, además plantean la necesidad de desglosar todas las identidades de las siglas LGBTTTI y ponderar las necesidades específicas de cada subpoblación en la redacción de los protocolos. Por otra parte, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México elaboró un protocolo para que las personas trans pudieran emitir su voto el pasado 1 de julio de 2018; sin embargo, al no ser una instancia ejecutora remitió el protocolo a la Suprema Corte. Por otra parte, durante una entrevista, el enlace del Tribunal de Justicia Administrativa comentó su reciente incorporación al espacio de participación y la elaboración de un protocolo para la atención de personas de la población LGBTTTI en sus instalaciones con el objetivo de prevenir la discriminación en los servicios que brinda el Tribunal, dicho protocolo se está elaborando con el apoyo de Opción Bi.

En cuanto a la estrategia 586 que consiste en valorar el impacto del protocolo de atención hacia la población LGBTTTI de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) sus enlaces manifestaron las situaciones que les impide llevar a cabo la implementación de la estrategia entre otras que la propia SSP no cuenta con un área de evaluación, que la Dirección General de Derechos Humanos de la SSP no cuenta con información de quejas de población LGBTTTI, y que conforme con el marco jurídico del ente, su Protocolo no puede sujetarse a modificaciones por lo que solicitaba que desde el espacio de participación se construyeran términos de referencia que permitieran orientar la implementación de la estrategia aprovechando que se cuenta con la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil; por lo que con la intención de poder orientar la implementación de la estrategia y construir el primer “Protocolo de actuación policial de la SSP-CDMX para preservar los derechos humanos de las personas que pertenezcan a la población lésbico, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual (LGBTTTI)”, en este sentido, el enlace de Opción Bi comentó en una entrevista la necesidad de que dicho protocolo vaya encaminado a prevenir la discriminación de la policía hacia la población y por lo tanto a la reducción de denuncias.

Por otra parte, las instituciones que no se relacionan con otras lo hacen por distintos motivos, un ejemplo de ello es la estrategia 566 que consiste en promover y fortalecer la figura de las y los defensores de la audiencia para que atiendan las peticiones y quejas de prácticas discriminatorias por orientación sexual e identidad de género contra la población LGBTTTI, y con ello modificar contenidos en los medios de comunicación para que no proyecten las prácticas heterosexuales como el único modelo válido de relación sexo afectiva y de parentesco, y cuyo actor principal para su implementación es el sistema de radio y televisión Capital 21, el cual no tiene atribuciones para generar acciones únicamente a nivel Ciudad de México (recordemos que el programa es local) ya que se rige bajo una normativa federal (medio de comunicación) y local (en materia administrativa), y a pesar de contar con un defensor/a de audiencia es una obligación constitucional por ser un medio de comunicación, al cierre de esta investigación esta institución se encontraba en una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), porque debía cumplir los códigos de ética y es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión (el es-

tatus actual respecto del defensor/a de audiencia está pendiente y en espera de respuesta de la SCJN y se encuentra entre los objetivos del sistema de radio y televisión a implementar). Sin embargo, dicho sistema prometió compilar las acciones de participación, las redes y páginas para informar al espacio. Ambas, continúan en orientación y seguimiento participativo.

Otra de las participaciones institucionales que se no se han podido establecer por falta de atribuciones para poder llevar a cabo la implementación de la línea de acción es la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), ya que la estrategia 569 en la que el objetivo es otorgar reconocimientos a las empresas comprometidas con la inclusión laboral de la población LGBTTTI no es del todo factible, ya que la STyFE comentó “que en cada evento a la población se otorga un reconocimiento de participación, no exclusivo de inclusión laboral de población LGBTTTI ni como espacio amigable”. Mientras que en la estrategia 570, cuya meta es realizar seguimiento a empresas certificadas en términos de las acciones que se vayan generando para la inclusión de la población trabajadora LGBTTTI, la STyFE explicó que dentro de la estructura y normativa no son un ente certificado, que no está dentro de sus atribuciones otorgar certificaciones; ya que existen otras instancias para ello. Lo que hace la STyFE es dar seguimiento a las empresas que participan en las ferias de empleo de LGBTTTI. Por otro lado, en cuanto a la estrategia 571, que consiste en crear una bolsa de trabajo que integre acciones afirmativas para garantizar la contratación de la población LGBTTTI explicó que todas las acciones y servicios que ofrece la STyFE no cuestionan la orientación ni preferencia sexual, las bolsas son abiertas sin exclusión, por lo tanto, son afirmativas e incluyentes.

Respecto de las estrategias que corresponden al sector salud, estrategia 575, cuyo objetivo es la difusión de los programas y servicios públicos de salud hacia la población LGBTTTI en las minutas (a este punto del desarrollo de la investigación no se ha podido entrevistar los enlaces de la Secretaría de Salud (SEDESA)), se informa que los servicios que están dirigidos a dicha población son la “Clínica Trans”, ubicada en la Clínica Especializada Condesa, el Programa Servicios Amigables dirigido a las personas jóvenes y el de Medicina a Distancia, los dos últimos servicios son de atención primaria. La difusión de los mismo se da dentro de la Clínica Condesa y los Centros de Salud, a través de folletería. Por otra parte, la estrategia 576 cuyo objetivo es sistematizar los datos sobre salud mental transversalizados por la variante etaria para la población LGBTTTI-SEDESA durante las reuniones en los espacios de participación se ha comprometido como parte de las actividades del plan de trabajo a realizar la propuesta de verificación de las cédulas de identidad, fichas de ingreso y registro de admisión en las instancias de salud de la Ciudad de México para agregar las variables que permitan desagregar la información.

En este mismo tenor la Asamblea Legislativa comentó que la estrategia 576 que se refiere a la sistematización de datos desagregados en salud mental a la cual, para darle cause en términos de normativa, se acordó que se hiciera la propuesta de modificación de la Ley de Salud Mental de la Ciudad de México. Respecto de la estrategia 574 que consiste en la capacitación por parte de la SEDESA a su personal, el enlace institucional mencionó la colaboración de COPRED y la CNDH con cursos presenciales y virtuales; sin embargo, los miembros de las asociaciones civiles opinaron que de la lista de cursos presentados por

la SEDESA para capacitar a su personal, en realidad solo un par de ellos abordan el enfoque de género y solo en uno se menciona someramente a la población LGBTTTI.

Por su parte, el enlace entrevistado del Instituto de Vivienda (INVI) comentó que existen varios problemas compartidos por diversos actores gubernamentales al momento de participar en el PDCHCDMX, el primero de ellos es la rotación de personal en las dependencias, lo cual se traduce en un cambio continuo de los enlaces institucionales en los espacios de participación, influyendo a su vez en la continuidad del trabajo realizado dentro y fuera de las mismas dependencias. Adicionalmente, esta rotación también perjudica los procesos de capacitación, ya que si bien, gran parte de los recursos institucionales se destina a la capacitación de los funcionarios, el cambio constante de personal dificulta comenzar con otro tipo de actividades que tengan que ver directamente con el cumplimiento de las estrategias del programa.

Adicionalmente, la participación de los funcionarios de enlace en los 30 capítulos del PDCHCDMX complica su asistencia en todas las mesas de discusión, de la misma forma estos mismos funcionarios participan en otros espacios ajenos al PDCHCDMX como los del Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (PAPEP) o Red de Atención Ciudadana en materia de No Discriminación y para el Ejercicio de los Derechos Humanos en el Distrito Federal (REDAC) y la Red Interinstitucional de Atención a la Diversidad Sexual (RIADS) en los cuales también tienen que coordinarse con otras instituciones para dar cumplimiento a objetivos muy similares.

Otro de los puntos importantes que se tocaron durante la charla con este funcionario fue, que él defiende que el INVI ya es una acción afirmativa en sí misma, ya que cuenta con dos grupos de atención definidos, primeramente brinda atención a todas las personas que perdieron su vivienda durante desastres naturales dentro de la Ciudad de México, como fue el caso del sismo del 19 de septiembre de 2017, y en segundo lugar, todas las personas con un ingreso menor a 2.5 salarios mínimos, las cuales pueden acceder a un crédito de vivienda, sin discriminación por género, edad, color de la piel, etcétera. Sin embargo, la estrategia 573 pide al INVI modificar las reglas de operación para la incorporación de la población LGBTTTI como parte de los grupos prioritarios para que puedan ser sus beneficiarios, lo que pone en dificultades a la dependencia, ya que de integrarse este grupo poblacional se tendría que incorporar a los otros ocho grupos prioritarios dentro de esta modificación en las reglas de operación, lo que resulta sumamente complicado, ya que el INVI es una dependencia que otorga créditos mobiliarios de buena fe con alta tasa de deudores (80 % de las personas a las que se les ha otorgado un crédito del INVI son morosas), lo que impide tener un retorno rápido de dinero para comprar suelo para construir vivienda, el cual además es caro y limitado en la Ciudad de México. Al proceder con esta modificación, el funcionario entrevistado considera que el INVI se saturaría de obligaciones, colapsando el propósito y los recursos del Instituto. Para finalizar, también este actor concluyó que parte de las causas por las cuales es difícil implementar el programa tiene que ver con el sencillo hecho de que ninguno de los funcionarios que se contemplaron en el diseño fueron consultados para la creación de las estrategias a implementarse, lo cual desembocó en que las estrategias no coincidieran con las reglas de operación de cada ente gubernamental.

V. Conclusiones

Se puede afirmar que, desde septiembre de 2016 a julio de 2018, el número de instituciones participantes ronda alrededor de 30, esta red se caracteriza por ser abierta, que está dispuesta a contemplar las relaciones no solo entre actores gubernamentales, sino también con miembros de la sociedad civil, la academia y las empresas privadas, aunque los dos primeros tipos de actores son los que realmente se han involucrado. Respecto de los actores contemplados en la implementación del PDHCDMX capítulo 30, podemos decir que se puede concluir que, varias de las instancias contempladas en el diseño de las estrategias como son INJUVE, SEGOB, SEDESOL, IEMS, SEDECO, IAAM-DF, IASIS, el COPRED y varias delegaciones como Xochimilco, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez entre otras, no han mantenido comunicación con los participantes en la implementación del capítulo para dar cumplimiento a las estrategias en las que, en un principio se contempló que participaran. Por otro lado, también existen actores que han asistido a las reuniones, pero que su desempeño ha sido deficiente como la delegación Tlalpan y la SEDESA. Por otra parte, hay estrategias cuyo cumplimiento es complicado porque éstas no coinciden con las atribuciones gubernamentales de los entes, como es el caso del INVI, STyFE y Capital 21 y en donde los casos de éxito dentro del programa son pocos, como el de la Secretaría de Educación de la Ciudad de México, en la cual también existen dificultades para cumplir a cabalidad las estrategias diseñadas.

Si distinguimos en los tipos de sinergias que hasta el momento se han creado en el capítulo se puede concluir que los intercambios son primeramente de tipo cognitivo, ya que se intercambia información y conocimiento sobre como incluir el enfoque de derechos humanos y el tema LGBTTTI en la implementación de las estrategias como se puede apreciar en la creación de protocolos en los Tribunales en donde los actores de la sociedad civil, retroalimentan a los enlaces para que se incluya el enfoque LGBTTTI y no solo de género en la atención de los usuarios, distinguiendo las necesidades de cada letra que forman las siglas.

En segundo lugar, se distingue la coordinación de procesos en los que se generan las actividades necesarias para la implementación de las acciones como es el caso de la delegación Iztapalapa en donde su centro de atención hacia la población LGBTTTI necesita de otras instituciones para poner en marcha las actividades del centro. Sin embargo, en términos generales se puede concluir que las instituciones gubernamentales asistentes a los espacios de participación del PDHCDMX no se coordinan entre ellas, sino que, suelen recibir retroalimentación de los actores de la sociedad civil, quienes han tomado el papel de actores intermediarios, para asegurarse que las estrategias sean implementadas desde un enfoque de derechos. Si bien, la participación de las instancias de la sociedad civil es deseable debido a su nivel de experticia en la materia también podemos decir que el trabajo que han venido realizando para la implementación de las estrategias puede pasar rápidamente desapercibido, ya que, al no tener atribuciones directas para dar cumplimiento a los objetivos del programa, tampoco tienen el reconocimiento por sus aportes ni la responsabilidad en caso de que sus propuestas no aporten a disminuir el problema de la discriminación para la población LGBTTTI.

Adicionalmente, la implementación del capítulo carece de la coordinación de recursos, ya que no comparten bienes como pudiera ser el espacio físico para llevar a cabo actividades de capacitación a los funcionarios, por ejemplo. Otro tipo de coordinación de la cual carece el programa es de figuras de autoridad con atribuciones para implementar las estrategias, si bien el programa tiene una coordinadora asignada al capítulo, sus funciones se reducen a recibir la información de los actores, reenviarla a los demás, escribir las minutas de las reuniones y recibir a los actores de manera individual si así lo requieren las necesidades de implementación del programa, pero en raras ocasiones funge como ente de crítica o retroalimentación hacia la implementación de las estrategias. Cabe destacar que, en caso de requerir de que los actores gubernamentales estudiados requieran algún apoyo, prefieren recurrir a instituciones que están fuera de los espacios de participación, desaprovechando los recursos de la red.

A lo largo del análisis de la implementación del programa, también surge la necesidad de que el capítulo se coordine con otras redes de trabajo como el PAPED, la REDAC y la RIADS con el objetivo de evitar la duplicidad de esfuerzos y la superposición de actividades o las inconsistencias en la implementación de todos los frentes en los que se trata de abordar el problema de la discriminación para la población LGBTTTI, unificando los diferentes procesos de coordinación entre los actores gubernamentales. De igual forma, resulta importante tener mesas de discusión inter-capítulos para consensuar cuales estrategias se pueden implementar para todos los grupos prioritarios (pueblos y comunidades indígenas, personas jóvenes, mujeres, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes y personas en situación de calle) y evitar los esfuerzos separados.

Respecto de la pertinencia de las estrategias podemos decir que no se considera la estructura interna de las instituciones en donde serán implementadas en el diseño, por ejemplo, en el caso de la SEDESA, que está dividido por diferentes niveles de atención que tienen diversas atribuciones y que requieren capacitaciones diferenciadas para el personal de salud dependiendo del nivel de atención. Durante una sesión en el espacio de participación el enlace de la SEDESA comentó que cada que les llegaba un caso en donde una persona de la población LGBTTTI tiene que atender su salud inmediatamente era remitida a la Clínica de Salud Condesa, la cual está especializada en atender casos de VIH/sida y problemas con el consumo de drogas de la población LGBTTTI, sin embargo, no todos los miembros de la población asisten a los servicios de salud para atenderse esos únicos dos problemas (considerando que efectivamente tengan alguno), lo que además rompe con el principio de universalidad del derecho a la salud, al momento en que esta población tiene que desplazarse desde cualquier punto en el que viva hasta la colonia Condesa para atenderse cualquier enfermedad. Otro punto importante a analizar hasta el momento es que no existen mecanismos para medir el impacto de las acciones que se están implementando las cuales pueden interpretarse como solo simulaciones para *alcanzar* las metas.

Uno de los problemas generales al momento de implementar las estrategias es que no están pensadas para 1. Obtener datos desagregados por cada letra para identificar las necesidades específicas de cada una de ellas de las siglas LGBTTTI y 2. En este tenor, no se consideran las necesidades diferenciadas

que ya se conocen, como es el caso de las personas trans cuyos derechos suelen ser violentados de forma más persistente en comparación con las otras letras de las siglas.

Es importante mencionar que, las estrategias del PDHCDMX están pensadas básicamente en la capacitación de los funcionarios que están en contacto con la población en general, cuidando que en los servicios que prestan estén libres de discriminación, pero no sean tomados en cuenta por muchas personas de la población LGBTTTI; también trabajan en esas instituciones gubernamentales y no se han generado mecanismos desde adentro para poder generar un piso de igualdad de derechos, como podría ser la construcción de espacios laborales incluyentes.

Es importante mencionar el costo que implica en hecho de que algunos de los actores contemplados en el diseño no participen en la implementación del capítulo 30 del PDHCDMX, finalmente lo anterior, recae en los derechos de la población LGBTTTI, ya que las principales instituciones gubernamentales con mayores facultades para efectivamente eliminar la discriminación hacia esta población, no están participando activamente en el espacio de este capítulo.

Recepción: 28 de septiembre de 2018

Aprobación: 30 de octubre de 2018

La defensa cultural: atisbos para su reflexión y construcción

José Israel Herrera*

RESUMEN: En este artículo se hace un acercamiento a los elementos para la construcción conceptual de lo que se puede denominar como una defensa cultural entre los que se encuentran el peritaje antropológico y así como la construcción de conceptos relacionados con cultura. Esta propuesta teórica se realiza con base en la revisión de sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en México. En estas se han localizado aquellos casos en los que se haya observado el uso y manejo de conceptos relacionados con cultura, el manejo del peritaje antropológico y que hayan utilizado esos conceptos y elementos para la integración de una defensa estructurada con la finalidad de mostrar la existencia de elementos para la construcción de esta diferencia cultural. Para esto se muestran y analizan los conceptos utilizados por el juzgador para lograr acreditar la existencia de un elemento cultural (tradiciones, usos o costumbres) que regula la conducta de la persona obligándolo a actuar de una manera específica en el sistema jurídico mexicano. Todo el estudio se encuentra basado en una propuesta teórica para presentar los elementos de construcción de este concepto.

ABSTRACT: *In this article a methodological approach is made to the elements for the conceptual construction of what can be denominated as a cultural defense among those that are the anthropological expert and as well as the construction of concepts related to culture. This theoretical proposal is made based on the revision of sentences issued by the Inter-American Court and in Mexico. In these have been located those cases in which it has been observed the use and management of concepts related to culture, the management of anthropological expertise and that have used these concepts and elements for the integration of a structured defense to show the existence of elements for the construction of this cultural difference. For this purpose, the concepts used by the judge to demonstrate the existence of a cultural element (traditions, uses or customs) that regulates the behavior of the person, forcing him to act in a specific manner, are shown and analyzed in the Mexican legal system. The entire study is based on a theoretical proposal to present the construction elements of this concept.*

PALABRAS CLAVE: Defensa cultural, Peritajes antropológicos, Principio de acomodación razonable, Pluralismo jurídico

KEYWORDS: *Cultural defense, Anthropological project assessment, Reasonable accommodation, Legal pluralism*

* Profesor Investigador del Centro de investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche.

SUMARIO: I. Introducción. II. Defensa cultural. III. El uso de los argumentos culturales en expedientes federales. 1. Algunos argumentos utilizados. IV. Atisbos en las resoluciones de la Corte IDH. V. Defensa cultural y el pluralismo. VI. Consideraciones finales. VII. Bibliografía.

I. Introducción

La existencia de sociedades diversas dentro de las fronteras nacionales, el reconocimiento de la diversidad cultural, los movimientos de migración, los procesos de descolonización, entre otros fenómenos, han ocasionado el encuentro/enfrentamiento entre diversas prácticas, usos o costumbres que entran en conflicto con las legislaciones de las sociedades dominantes, sociedades de acogida o grupos con los que se comparten los mismos espacios sociales.

La relación entre estos conjuntos, grupos o sociedades encuentran relaciones diversas, siendo una de estas la de entrar en conflicto. La práctica u omisión de conductas conlleva que estas no siempre sean reconocidas como adecuadas o que sean tachadas de ilegales por la legislación de la sociedad de acogida, la sociedad dominante o la sociedad nacional.

La diversidad de sociedades, grupos, pueblos, migrantes, minorías dentro de las sociedades de acogida, de las sociedades nacionales o de los grupos o pueblos dominantes o pueblos reconocidos, entre otros, nos da también que se hallen diversos sistemas normativos dentro de un mismo espacio social, esto es, un fenómeno de pluralismo jurídico. La convivencia de estos sistemas normativos no es siempre armoniosa o pacífica, por el contrario, estos entran en conflicto, en controversia o en debate independientemente de si estos sistemas normativos han sido reconocidos oficialmente por el Estado o sociedad de recepción.

El pluralismo jurídico entendido como la expresión, manifestación o existencia de más de un sistema normativo en el mismo espacio social¹ es un fenómeno que se encuentra en casi cada sociedad, país y nación actualmente. Desde un punto de vista antropológico, es cada vez más difícil decir que existan sociedades o pueblos que no encuentren algún punto de diversidad en sus esquemas o estructuras o que estas vivan sin afectación.

La diversidad cultural es una situación de extremada complejidad debido a que “la mayoría de las sociedades se caracterizan actualmente por su diversidad en materia de identidad y de relaciones, y las estadísticas revelan que solamente alrededor del 10 % de los países pueden ser considerados étnicamente homogéneos”.²

El reconocimiento a la diversidad encuentra diversas formas, desde la ausencia de este reflejado en políticas de exterminio (judíos, armenios, tutsis) hasta las políticas de reconocimiento legal en la que se crean resguardos (Colombia), reservas (Estados Unidos), o bien sociedades donde este reconocimiento

¹ John Griffiths, “What Is Legal Pluralism?”, *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. Londres, núm. 24, 1986, pp. 1-55.

² Nadia Auriat, “Pluralisme culturel et multiculturalisme”, *Lettre de Most*. París núm. 3, junio de 1995, disponible en: www.unesco.org/most/newlet3e.htm. Fecha de consulta: 18 de enero de 2018.

se realiza de manera legal más las medidas para la aplicación efectiva y fáctica no son del todo claras o bien estas se encuentran en desarrollo (México).

Cuando existe un conflicto en el que estas acciones u omisiones se consideran como contrarias a la legislación oficial, se inicia un proceso judicial en el cual se investigan si ha existido algún daño o perjuicio en contra de algún bien jurídico tutelado de la sociedad. Las sociedades protegen ciertos elementos esenciales de sus sociedades, como la vida, la seguridad patrimonial, la moral, entre otros.

La protección de estos elementos se realiza mediante denuncias criminales que derivan en procesos regidos por códigos, leyes, reglamentos y normas de aplicación universal a toda persona que se encuentre de los límites estatales (ya geográficos, ya políticos).

Dentro de estos procesos judiciales, los jueces tienen la obligación de indagar en los motivos internos o externos que han llevado, orillado o conducido a la persona a actuar u omitir de cierta manera, y es cuando se investiga sobre estos temas en los que se encuentra que los factores motivacionales se hallan relacionados con la identidad, la pertenencia étnica, tradiciones o costumbres. En resumidas cuentas, de la “cultura” de las personas.

Los jueces se preguntan por estos factores motivacionales, los abogados defensores utilizan la pertenencia a algún grupo étnico, minoritario o religioso entre otros, para buscar exculpar a su defendido o bien aminorar las condenas que les serían impuestas de no pertenecer a estas sociedades.

II. Defensa cultural

Al uso de argumentos relacionados con cultura en procesos judiciales se le denomina “defensa cultural”. La defensa cultural es aquella en la cual “se aportan y llevan elementos relacionados con la diversidad y diferencia cultural en procesos judiciales para que el juez o las partes puedan resolver de mejor manera, o bien, aquellos casos relacionados con los usos y costumbres de la persona o del grupo que se encuentra en proceso”.³

De acuerdo con Lyman, se podría definir como aquella en la que se negará o mitigará la responsabilidad penal donde los actos son cometidos bajo una creencia de buena fe, razonable en su propiedad, basada en la herencia o tradición cultural del actor.⁴ Otra definición la ofrece van Broeck cuando considera que un delito cultural es un acto de un miembro de una cultura minoritaria, que es considerado un delito por el sistema jurídico de la cultura dominante. El mismo acto es, sin embargo, dentro de un grupo cultural del delincuente, condonado, aceptado como un comportamiento normal y aprobado o, incluso, promovido en una situación dada.⁵

³ José Israel Herrera, *Peritaje antropológico, sus realidades e imaginarios como prueba judicial federal*. Mérida, Manejo Cultural, 2010, p. 29.

⁴ John C. Lyman, “Cultural Defense: Viable Doctrine or Wishful Thinking?”, *Criminal Justice Journal*. Amsterdam, vol. 9, 1986, p. 88.

⁵ Broeck, Jeroen van, “Cultural Defence and Culturally Motivated Crimes (Cultural Offences)”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. La Haya, vol. 9, núm. 1, 2001, p. 5.

En el derecho penal, una defensa cultural, se ha convertido en una teoría novedosa, es una defensa de la acusación por un acto delictivo que, según el acusado, resulta de su origen cultural. La consideración de la cultura permite a los fiscales, jueces y jurados determinar el nivel apropiado de culpabilidad.

Foblets señala que desde los años treinta en Estados Unidos se han presentado en procesos judiciales argumentos relacionados con la cultura,⁶ mas no es sino hasta los años setenta en este mismo país cuando se ha observado un aumento en los argumentos relacionados sobre el tema, especialmente después del debate sobre la inmigrante japonesa Fumiko Kimura quien practicó una ceremonia de suicidio-homicidio contra ella y sus dos hijos denominada “Oyaku shinjo”.⁷

El resultado fue el haberla condenado por un jurado que tomó la opinión de expertos en la cultura japonesa. Fumiko se declaró culpable y fue sentenciada a un año de prisión y cinco más a prueba. Debido a que ella ya había compurgado un año en razón a la duración del juicio fue dejada en libertad inmediatamente. Fumiko regresó a casa con su esposo.

Este no ha sido el único de los casos paradigmáticos que se han dado, por ejemplo, siempre en Estados Unidos encontramos el caso California vs. Wu. En el año de 1989, Helen Wu, una mujer china que vivió tanto en Asia como en Palm Springs, California, creía que a su esposo solo le interesaba su dinero y que trataba mal a su hijo. Debido a ello, procedió a estrangular a su hijo de nueve años, Sidney, y posteriormente intentó suicidarse tratando de estrangularse y cortándose las muñecas.

La defensa buscó establecer una defensa cultural con un psiquiatra y un psicólogo clínico como expertos en psicología transcultural. El juez de primera instancia se negó a permitir el testimonio de que ella estaba en un estado inconsciente y de “fuga” derivado de sus valores culturales por lo que procedió a apelar la sentencia de 15 años que le impusieron, sobre la base de la denegación de la evidencia de defensa cultural.

Posteriormente, el Tribunal de Apelación de California anuló la convicción sobre la base de la denegación del testimonio de los expertos y la falta de instrucciones al jurado de que podría considerar su origen cultural:

La evidencia del origen cultural del acusado fue claramente relevante en el tema de la premeditación y la deliberación. La evidencia del trasfondo cultural del acusado ofrecía una explicación alternativa a que la acusada pretendía suicidarse y también por el motivo detrás de la matanza. Esta da una explicación diferente a que Sidney haya sido asesinado de forma deliberada y premeditada, y que en cambio ocurrió inmediatamente después de que el demandado aprendió del propio Sidney hechos que confirmaban de forma conclusiva, en la mente de la demandada, las declaraciones de (la abuela de su marido y una amiga de ella), y sus propias observaciones, que Sidney no fue querido por Wu además de ser maltratado.

⁶ Marie-Claire Foblets, “Los delitos culturales: de la repercusión de los conflictos de cultura sobre el comportamiento delincente. Reflexiones sobre la contribución de la antropología del derecho a un debate contemporáneo”, *Derecho Penal y Pluralidad Cultural. Anuario de Derecho Penal* 2006. Lima, 2007, p. 296.

⁷ J. I. Herrera, *op. cit.*, *supra* nota 3, p. 29.

El Tribunal de Apelaciones también tomó nota del testimonio de que:

En mi experiencia como siquiatra transcultural, con mi familiaridad con la cultura china y de la entrevista informativa que recibí de Helen, pensó que lo hacía por amor de la madre, por la responsabilidad de la madre de traer un niño con ella cuando se dio cuenta de que no había esperanza para ella o una forma de sobrevivir en este país o en esta tierra. Esto puede ser muy difícil de entender para los occidentales. Pero en la cultura asiática, cuando la madre se suicida y deja solos a los niños, generalmente se los considerará como totalmente irresponsable y la madre generalmente se preocupará por lo que sucedería si ella muriera, “¿Quién va a cuidar de los niños?” Nadie puede proporcionar el amor real que la madre podría proporcionar.

El Tribunal de Apelación citó al experto diciendo:

El psicólogo clínico de la defensa, quien testificó diciendo: es muy difícil divorciarnos de nuestra cultura y actuar de una manera totalmente culturalmente diferente, él, en muchos sentidos, es un producto de sus experiencias pasadas, incluida su cultura, la forma en que vio cómo salir de esa situación fue determinada culturalmente. En su cultura, en su propia mente, no hay otras opciones más. Suicidarse y llevarse al hijo junto con ella para poder pasar al siguiente mundo donde podría dedicarse, ella misma al cuidado del hijo Sidney. Ella creyó que no lo estaba matando exactamente, sino que, a través de la muerte, ambos se reunirían en el otro mundo, donde ella podría proporcionar el tipo de cuidado que no tuvo en este mundo.

Finalmente, en la apelación, Wu fue declarada culpable de homicidio voluntario en lugar de asesinato y se le condenó con 11 años en la cárcel.

Los estudios sobre la diferencia cultural, el pluralismo jurídico oficial y las consecuencias procesales y criminales que implican estos reconocimientos, han sido poco profundos o simplemente omitidos. Por ejemplo, sobre la diferencia cultural como tema de estudio, señala Renteln “aún no ha atraído mucho a estudiosos, porque han asumido erróneamente que la materia no amerita investigación por que dichos casos son raros y pocos. Por supuesto, el número de casos, pocos o muchos, no es necesariamente una indicación de su importancia”.⁸

México no ha sido ajeno a estas discusiones. Principalmente desde la década de los noventa del siglo pasado, es que ha visto un aumento en el número de casos en los que se hace uso de estos argumentos relacionados con la cultura. Esto se ha debido a que en esta época se distingue por haber sido escenarios de recomposiciones, presiones sociales nacionales e internacionales, que se manifiestan en modificaciones legales y de la instauración de nuevas políticas hacia los grupos minoritarios e indígenas. Estas se reflejarían en la instauración de diversas leyes y reglamentos sobre asuntos indígenas en México, entre las que se iniciaron reformas de tipo procesal penal.

⁸ “One reason the cultural defense has not attracted much scholarly interest may be that researchers have mistakenly assumed that the subject does not merit investigation because such cases are rare. Of course, the frequency of the type of the case is not necessarily an indication of its importance”. Alison Dundes Renteln, *The Cultural Defense*. Nueva York, Oxford University Press, 2005.

Se descubre al indígena en México como una parte del país, y a partir de esto se inicia un proceso de alteridad en el que se forma un “otro” de tipo legal en la que, a partir de esto, la cultura se ve como una causa del delito, pero a su vez de inimputabilidad.

Este descubrimiento obliga a la pregunta por “el otro”⁹ que en México se encuentra reflejada en una pregunta por la “cuestión indígena” que se traduce a su vez en: ¿cuántos grupos étnicos hay en el país? ¿Cómo identificarlos? ¿Quiénes son? ¿Dónde están? La respuesta a estas preguntas da como resultado que se encuentren manifestaciones de la diversidad en un ámbito legal que usualmente puedan ser consideradas como contrarias a la legislación nacional.

La cultura se convierte en una causa de incapacidad penal, incapacidad en una... “estrategia de defensa en materia penal que consistente en afirmar que la pertenencia a una cultura determinada puede muy bien constituir una causa de no imputabilidad que altera, de manera irreversible, el carácter intencional del acto delictuoso”.¹⁰

En México, no existe hasta el momento un sistema de defensa cultural *per se*, más sin embargo es posible encontrar en la legislación mexicana algunos elementos que permiten el uso de argumentos relacionados con cultura en los procesos judiciales y en la legislación mexicana en donde es posible hallar ciertas características que nos acercan a lo que se podría denominar una defensa cultural.

La revisión de expedientes federales en México, se puede observar que en nuestro país surgen dos elementos que permiten el llevar el elemento cultura a un proceso judicial y son: el peritaje antropológico y el error de prohibición. En México, en materia federal penal el peritaje antropológico se encontraba fundamentado en el artículo 220 bis del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), el cual señalaba:

Cuando el inculcado pertenezca a un grupo étnico indígena, se procurará allegarse dictámenes periciales a fin de que el juzgador ahonde en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional. En los procedimientos en los que intervengan personas que aleguen tener la calidad de indígenas, la misma se acreditará con la sola manifestación de quien la haga. Cuando el juez tenga duda de ella o fuere cuestionada en juicio, se solicitará a las autoridades comunitarias la expedición de la constancia que acredite la pertenencia del individuo a un determinado pueblo o comunidad.

Este tipo de peritaje se define como “una herramienta jurídico-antropológica que proporciona de manera imparcial, ecuánime y neutral, respuestas a las dudas relacionadas con temas de cultura, alteridad y diferencia mediante un proceso de interpretación. Es un elemento empleado por el Estado mexicano para lograr el conocimiento de la persona inculpada al considerarle un ‘otro’ en un proceso judicial”.¹¹

⁹ Esteban Krotz, “Alteridad y pregunta antropológica”, *Alteridades*. México, vol. IV, núm. 8, noviembre-diciembre de 1994, p. 5.

¹⁰ M. C. Foblets, *op. cit.*, *supra* nota 6, p. 300.

¹¹ J. I. Herrera, *op. cit.*, *supra* nota 3, p. 33.

El primero de estos dos elementos, el peritaje, tiene un origen y finalidad de tipo comparativo principalmente. El artículo establece principalmente comparar a una persona presumiblemente indígena con la cultura media nacional. ¿De dónde viene este elemento comparativo? Posiblemente de una reminiscencia del denominado positivismo jurídico que se caracteriza por considerar que todo es medible y cuantificable.

El segundo concepto que se encuentra en México es el del error culturalmente condicionado al que se le conoce como error de prohibición. Eugenio Zafaroni¹² fue el gran expositor de esta idea que se extendió en países como Colombia, Argentina y México. En este último país se le denominaría posteriormente como error invencible. Cuando relacionado con cuestiones indígenas, este concepto de error invencible se le ha ido explotado y usado ampliamente a nivel federal y estatal como una herramienta que refuerza la sentencia dictada. En algunos casos encontrados, se menciona este error invencible de la persona como elemento al que su categoría de indígena le ha condicionado a una acción u omisión específica.

Este concepto se ubicaba en la legislación mexicana en el artículo 15, fracción VIII del Código Penal Federal y se aplica especialmente en los casos en los que se menciona alguna diferencia cultural como condicionante de alguna cultura. Este artículo señala: "El delito se excluye cuando: VIII. Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible".

México, al poseer grupos indígenas no ha sido la excepción y tiene sus propias respuestas al reto de la diversidad. En el área se presentan diversos campos y niveles legales que operan afectando al área maya. En esta región al usarse el peritaje antropológico y el error de prohibición en procesos judiciales, este ha dado diferentes resultados:

- 1) Ha servido para la declaración de inocencia de la persona juzgada.
- 2) Ha servido para reducir una sanción y/o se ha liberado de un delito a la persona juzgada, pero se le condena en otro;
- 3) Conocer si un delito se ha cometido condicionado por algún elemento cultural o no.

III. El uso de los argumentos culturales en expedientes federales

El manejo del artículo 220 Bis del CFPP tuvo varios usos. Como ejemplo de lo anterior, tenemos el expediente 55/2001. En este expediente una persona de oficio pocero, fue detenida en un autobús al transportarse a una localidad del Estado de Yucatán. Al cruzar por un retén el autobús fue inspeccionado por militares y encontraron el material explosivo con el que pretendía elaborar los pozos. Se le acusó de transporte de material explosivo (p. 12).

Entre las pruebas presentadas se encuentran... 5. Dictamen en materia de antropología social... donde se asienta que el señor López si pertenece al grupo maya peninsular; las costumbres, forma de vida que observa el procesado y el

¹² Eugenio Raúl Zafaroni, *Tratado de derecho penal, parte general*. Buenos Aires, Ediar, 1988.

lenguaje que utiliza, si son las mismas que presentan y observan las personas que pertenecen a la que presentan y observan las personas que pertenecen a la etnia maya (pp. 12-13); que tiene su residencia en la comunidad de Telchaquillo perteneciente al municipio de Tecoh, existiendo una diferencia cultural entre la que muestra el inculpaado y la media nacional; sobre la base de la costumbre cultural de la zona maya peninsular específicamente en el Estado de Yucatán los mayas peninsulares de esta región, no consideran como socialmente reproachable o ilícito alguno el acto de adquirir y transponer explosivos y objetos relacionados con explosivos para construir un pozo; el grupo indígena maya del Estado de Yucatán, si considera socialmente aceptable y honesto dentro de su etnia, desempeñar el oficio de pocero entre los mayas peninsulares, si existe el uso costumbre aceptada de realizar obras de excavación o perforación de pozos utilizando para ello explosivos, debido al suelo duro y calcáreo de la Península de Yucatán (p. 35); IV. a juicio de quien esto resuelve, la conducta desplegada por el señor López, alias “El Tornillo”, no es punible, por lo que a continuación se expone... Durante la instrucción del proceso se ofreció y admitió como prueba el dictamen pericial en materia de antropología social, suscrito y ratificado ante esta autoridad, de cuyo contenido, en lo que importa, se aprecia que el señor López, alias “El Tornillo” pertenece al grupo étnico indígena maya peninsular, así como que las costumbres, formas de vida que observa el inculpaado y el lenguaje que utiliza, son propias de las que observan las personas que pertenecen a la etnia maya, que tiene su residencia en la comunidad de Telchaquillo, perteneciente al municipio de Tecoh, Yucatán (pp. 35-36); ... específicamente en el Estado de Yucatán, los mayas peninsulares de esta región, no consideran socialmente responsable o ilícito el acto de adquirir y transportar explosivos y objetos relacionados con explosivos para construir un pozos, e igualmente, es socialmente aceptable y honesto dentro de su etnia desempeñar el oficio de pocero, ya que existe entre los mayas peninsulares, el uso y costumbre de realizar obras de excavación o perforación de pozos, utilizando para ello explosivos debido al suelo duro y calcáreo de la Península de Yucatán; por lo que también concluyeron que la diferencia cultural existente, impidió en forma insuperable al procesado estimar delictuosa su conducta... (p. 39). Con lo narrado en el párrafo precedente, queda de relieve, en concatenación con los restantes elementos probatorios, que el propio señor López no reconoce como ilícita la conducta que se le reprocha, toda vez que considera al igual que la comunidad indígena a la que pertenece, que el uso que le pretendía dar al material explosivo (realizar obras de excavación de pozos), es decir el motivo por el cual lo transportaba al momento de su detención y, por ende, esta última actividad, es aceptable y honesta (p. 39). Por lo expuesto y fundado... en definitiva en esta instancia es de resolverse y se resuelve:

Primero. El señor López, de generales conocidas no es penalmente responsable de la comisión del delito de transporte de material explosivo, previsto y sancionado en el artículo 86, fracción II en relación con el artículo 41, fracción III, inciso o), de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos de lo que lo acusó el Ministerio Público Federal. Segundo. Por tal motivo se absuelve al señor López del delito detallado en el punto que antecede, con todas sus legales consecuencias, sin que sea el caso ordenar su excarcelación, por encontrarse disfrutando del beneficio de

Como se puede ver en el expediente anterior, se menciona otro concepto íntimamente vinculado al peritaje antropológico, el concepto de “error invencible”. Este tipo de error se fundamenta en el hecho de encontrarse ante una situación física o moral, mental o psíquica, por educación, por costumbre por encontrarse alejado de las comunicaciones, o cualquier otro factor similar que impide a una persona de manera insuperable el conocer que su conducta es delictiva o aun sabiéndolo decide actuar contrariamente a las leyes.

1. Algunos argumentos utilizados

En este expediente se presentó un peritaje antropológico en el que se señalaba que la persona pertenece a la etnia maya y que sus costumbres corresponden a las de una persona de su comunidad. En este caso, desde la primera vez que el juez toma contacto con el caso, preguntó a la persona por su pertenencia étnica y se mandó durante el proceso a efectuar este peritaje. En este caso, el peritaje está enfocado y destinado a comprobar esta afiliación étnica más que a demostrar si la utilización o siembra de la marihuana es un hecho delictivo o no en la comunidad.

Aquí el peritaje se usa para establecer y confirmar el contexto social de la persona. Este contexto se determina comparando a la persona con la cultura media nacional de México. Este proceso de comparación se encuentra establecido en el artículo 220 bis ya señalado anteriormente.

Como se indica, la persona presenta las características de una persona de su localidad al compararle con la cultura media nacional. Este proceso de comparación establece que la persona es diferente culturalmente y por lo tanto proporciona un indicio de estar fuera de lo considerado “mexicano”, es decir de la cultura aceptada nacionalmente por la legislación estatal.

El juez determina que la persona efectivamente pertenece a la etnia maya, vive como tal, es aceptado en su comunidad como uno más. Es decir, el factor cultura fue demostrado y comprobado en juicio. En esta ocasión, el juez libera a la persona inculpada de un delito, pero no del otro. De no haberse hecho su sentencia pudiera haber sido más alta.

Analicemos algunas de las expresiones que se utilizan en los expedientes: “dictamen en materia de antropología social... donde se asienta que el señor López si pertenece al grupo maya peninsular; las costumbres, forma de vida que observa el procesado y el lenguaje que utiliza, si son las mismas que presentan y observan las personas que pertenecen a las que presentan y observan las personas que pertenecen a la etnia maya”.¹⁴

En esta frase los peritos afirman que la persona que se encuentra involucrada en el proceso observa las costumbres y formas de vivir de las personas de la comunidad a la que pertenece. La construcción de la identidad étnica es hecha por los peritos basándose en la lengua y la forma de vida.

¹³ Expediente 55/2001, Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán.

¹⁴ *Idem*.

Que no consideran como socialmente reproachable o ilícito alguno el acto de adquirir y transportar explosivos y objetos relacionados con explosivos para construir un pozo; el grupo indígena maya del Estado de Yucatán si considera socialmente aceptable y honesto, dentro de su etnia, desempeñar el oficio de pocero entre los mayas peninsulares, si existe el uso y costumbre aceptada de realizar obras de excavación o perforación de pozos, utilizando para ello explosivos, debido al suelo duro y calcáreo de la Península de Yucatán.¹⁵

En esta sección, el juez utiliza el peritaje antropológico para confirmar que tanto la persona como el grupo de la localidad donde vive la persona inculpada no consideran un delito la utilización de los explosivos.

Después el juez señala que:

El error de prohibición se actualiza cuando se desconoce uno o más de los elementos del cuerpo del delito, o bien conociendo parcial o totalmente la existencia de la norma, el sujeto activo cree no quedar inmerso en ella, calificando subjetivamente como lícito su actuar, no obstante su carácter antijurídico, lo que acontece en el caso, dada la diferencia cultural existente entre el inculcado y la media nacional, amén de que como ya se dijo, el acusado de quien se habla, en todo momento reconoció haber transportado el material explosivo exponiendo que era para llevar a cabo su oficio de pocero, lo que evidencia que considera su conducta como algo lícito, por ser parte de los usos y costumbres de su comunidad, en la que se estima una actividad honesta.¹⁶

En esta parte el juez utiliza el error invencible para señalar que la conducta de la persona es antijurídica, es decir, es ilícita, más al existir un error en la prohibición, debido al aislamiento y al desconocimiento de la norma, o a la presión social que ejerce la comunidad, se encuentra excluido de esa conducta antijurídica. El juez no deja de ver que la conducta es antijurídica, pero puede aceptar que existe un error en la prohibición y le coloca en la excepción legal que marca el Código Penal Federal.

En el segundo caso expuesto el abogado defensor presentó como prueba un “dictamen pericial en materia de antropología social”. En este dictamen señalan que “si pertenece al Igrupo indígena denominado maya” y que “Las costumbres, formas de vida que observa el referido Julio Tun, si son las mismas que presentan y conservan las personas que pertenecen a la etnia maya que habita en la población de Temozón, Yucatán”. Y que al tener esta pertenencia “El señor Julio Tun si presenta diferencia cultural en relación con la cultura media nacional”. En este dictamen los peritos realizaron la comparación de la “cultura” de la persona con la “cultura media nacional” que señala el artículo 220 bis del CFPP. Y al realizar esta comparación concluyen que la persona si es diferente culturalmente a la media nacional.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

IV. Atisbos en las resoluciones de la Corte IDH

En las dos últimas décadas, la Corte IDH, en sus resoluciones, se han presentado y desarrollado alegatos y conceptos que permiten la configuración de elementos de esta defensa cultural. Esto, por ejemplo, a través de la utilización tanto del peritaje antropológico como del desarrollo de criterios relacionados con la cultura. En específico, es posible encontrar en 17 de ellas menciones a la utilización de un peritaje en materia de cultura o antropológico, así como el uso de argumentos culturales para fundamentar la sentencia.

Sentencias de la Corte IDH ¹⁷	Peritaje cultural, antropológico o similar	Argumentos culturales para su resolución
Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua	Si	Si
Caso Yatama vs. Nicaragua	Si	Si
Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay	Si	Si
Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname	Si	Si
Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay	Si	Si
Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam	Si	Si
Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala	Si	Si
Caso Escué Zapata vs. Colombia	Si	Si
Caso Fernández Ortega y otros vs. México	Si	Si
Caso Rosendo Cantú y otra vs. México	Si	Si
Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay	Si	Si
Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala	Si	Si
Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador	Si	Si
Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá	Si	Si
Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras	Si	Si
Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz vs. Honduras	Si	Si
Caso Miembros de la Aldea Chichupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala	Si	Si

¹⁷ Se ha hecho una revisión de todas las sentencias emitidas por la Corte IDH en las que se discutieron elementos culturales, y se hubiera manejado un peritaje antropológico.

Uno de los grandes ejemplos sobre el uso de peritajes y de elementos culturales para la fundamentación de una resolución ha sido la sentencia del *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*,¹⁸ en la cual, la Corte IDH tuvo que solicitar peritajes para reconstruir la historia del pueblo, y poder identificarles como una comunidad tribal, adicionalmente a establecer sus territorios y de esta forma señalar derechos colectivos, así como lograr el nivel de grupo tribal. En esta sentencia, es posible observar que el argumento principal consistía en la identificación y reconstrucción de la historia del pueblo Saramaka bajo un argumento donde la cultura fuese lo primero que prevaleciera. Posteriormente se dan los elementos para la traducción del mismo, la conformación del grupo, la vigencia del mismo a través del tiempo. La defensa llevada a cabo consistió en comprobar que son una minoría tribal y en el ir desarrollando estos conceptos de forma articulada.

A. Los integrantes del pueblo saramaka como una comunidad tribal sujeta a medidas especiales que garanticen el ejercicio de sus derechos

78. La Comisión y los representantes alegaron que el pueblo Saramaka conforma una unidad tribal y que el derecho internacional de los derechos humanos le impone al Estado la obligación de adoptar medidas especiales para garantizar el reconocimiento de los derechos de los pueblos tribales, incluso el derecho a la posesión colectiva de la propiedad. El Estado ha objetado que el pueblo Saramaka pueda definirse como una comunidad tribal sujeta a la protección del derecho internacional de los derechos humanos respecto del derecho a la posesión colectiva de la propiedad. Por lo tanto, la Corte debe analizar si los integrantes del pueblo Saramaka conforma una comunidad tribal y, de ser así, si está sujeta a medidas especiales que garanticen el ejercicio de sus derechos.

79. En principio, la Corte observa que el pueblo Saramaka no es indígena a la región que habitan; sino que fueron llevados durante la época de colonización a lo que hoy se conoce como Surinam (*infra* párr. 80). Por lo tanto, están haciendo valer sus derechos en calidad de presunto pueblo tribal, es decir, un pueblo que no es indígena a la región pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones.

*A. 1) Los integrantes del pueblo Saramaka como un grupo distinto en lo social, cultural y económico y con una relación especial respecto de su territorio ancestral.*¹⁹

V. Defensa cultural y el pluralismo

El tema de la defensa cultural se encuentra invariablemente relacionado con la existencia de un pluralismo cultural. México desde el año de 1992 se ha definido

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

¹⁹ *Ibidem*, p. 24.

como una Nación única e indivisible con una composición pluricultural. Previamente a ello las menciones a la igualdad, equidad o cualquier otro sinónimo tanto en la legislación, como en la política pública eran prácticamente ausentes.

Las razones de esta reforma se encuentran en la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificados por México en 1989, así como el que también se identifican presiones externas para la aprobación y ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales así como la preparación de la legislación mexicana como requisitos para la entrada en vigor del TLC (NAFTA) que establecía principios relacionados con Derechos Humanos, como requisitos adicionales para la firma. También “la aprobación de los “Acuerdos de San Andrés” y la posterior aprobación de lo se denominó la “Ley Indígena”.²⁰ Todas estas reformas, políticas y legislativas, nos hablan de un proceso de reconocimiento como plurales, pero en el que no se sabe que tan plurales podemos ser o debíamos de ser.

Bobbio sobre el Pluralismo Jurídico señala “el Estado no es el único centro productor de normas jurídicas sino también el producido por los grupos sociales diferentes al Estado, siempre y cuando: determinen sus fines propios, establezcan los medios para llegar a esos fines, distribuyan funciones específicas de los individuos que componen el grupo para que cada uno colabore, a través de los medios previstos, para el logro del fin y que tengan diferente cultura”.²¹

Entonces el Pluralismo Jurídico es la coexistencia dentro un Estado de diversos conjuntos de normas jurídicas positivas en un plano de igualdad, respeto y coordinación. Es la coexistencia de dos o más órdenes jurídicos en un mismo ámbito de tiempo y de espacio.

André Hoekema divide al pluralismo jurídico formal, como de tipo igualitario o de tipo unitario. Según Hoekema, “el pluralismo jurídico de tipo unitario mantiene una relación de subordinación entre el Estado con su derecho nacional y el de otros sistemas, por lo que la coexistencia de dos o más sistemas de derecho en su sentido social ha sido reconocida por el derecho estatal, incluso en la misma Constitución, pero el derecho oficial se reserva la facultad de determinar unilateralmente la legitimidad y el ámbito de aplicación de los demás sistemas de derecho reconocidos”.²² El pluralismo jurídico formal igualitario, “reconoce la existencia de comunidades distintas de índole étnica dentro de la sociedad nacional que, como tal tienen el derecho de desarrollar su propio sistema de instituciones, entre otros su derecho propio, como una parte diferente, pero de igual valor al orden político-legal del país”.²³

El pluralismo jurídico implica un reto para el estado, algunos de estos han respondido mediante principios como el de “Acomodación Razonable” planteado en Europa, en países mas de corte liberal, como Alemania, Holanda, países

²⁰ E. Krotz, “Antropología jurídica y cultura maya actual: introducción a la temática y las características de esta obra colectiva”, en Esteban Krotz, coord., *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*. Mérida, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Universidad Autónoma de Yucatán, 2001, pp. 2-3.

²¹ Norberto Bobbio, *Teoría general del derecho*. 5a. ed. Bogotá, Temis, 2005, pp. 2-3.

²² André Hoekema, “Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario”, *El Otro Derecho*. Bogotá, núm. 26-27, 2002, p. 70.

²³ *Idem*.

nórdicos, que plantean la posibilidad de coexistencia de los grupos que soliciten y vivan en esta sociedad o sociedades.

Esta doctrina “reasonable accomodation” aparece, por primera vez, en la jurisprudencia norteamericana en el caso Sherbert (1963), como una regla interpretativa de la Primera enmienda constitucional que, como es bien sabido, se expresa en dos cláusulas: a) “establishment clause”: prohibición de implantar una religión oficial en la Unión, y b) “Free exercise clause”: libre ejercicio de la libertad religiosa y otras libertades fundamentales. Se propone como una vía para resolver conflictos entre leyes estatales (o normativas empresariales) y derechos fundamentales originados por demandas de ciudadanos o instituciones que entienden vulnerada su libertad religiosa y/o de conciencia en el ámbito laboral.²⁴

De hecho, este principio llevado a un nivel más alto, lo puedo denominar como un Principio de Máxima Acomodación, en el que es posible este acomodo al ser la igualdad un principio general y la existencia de la diversidad en una movilidad constante, siendo la legislación un producto que lejos de impedirle promueva la existencia de sociedades diversas y plurales en condiciones de igualdad.

VI. Consideraciones finales

El elemento utilizado para llevar la cultura a los procesos judiciales ha sido mediante el uso del peritaje antropológico tanto en México como en la Corte IDH. En México, originalmente este se encontraba fundamentado en un artículo del CFPP y se hallaba redactado así “en una forma en la que este estudio no es obligatorio y en el que la diferencia cultural se encuentra vinculado con lo indígena y no con la diferencia cultural. Se trata entonces de un país que es diferente debido a la presencia indígena”.²⁵

El elemento cultural en los procesos judiciales es considerado como un factor que conduce a un error de prohibición de una conducta. Es decir, se trata de una conducta que es considerada un error por la sociedad dominante o nacional. Existe un error en la prohibición de esta conducta. La lejanía, la falta de comunicaciones, la ineficacia del Estado en hacerle saber que su conducta es ahora considerada ilícita, ocasiona que se configure un error de prohibición. Este error, también deriva de que la persona aun conociendo la prohibición, ha decidido optar por seguir viviendo conforme con sus usos, costumbres y tradiciones.

Aquí la persona ha dilucidado que, ante el pluralismo jurídico presente en su campo social, ha optado por la norma de su comunidad o de su tradición. Este error invencible es utilizado en los expedientes para sustentar y complementar los datos proporcionados por el peritaje antropológico.

Es decir, el peritaje indica la pertinencia de una persona a una etnia indígena, la existencia de una práctica, uso o costumbre aceptada por su comunidad y el error invencible refuerza que esta pertenencia le ha impedido a la persona ya

²⁴ José Antonio Díez, “El principio de la ‘razonable acomodación’”, *Los conflictos sobre discriminación laboral*, UNIR Revista, disponible en: <http://www.unir.net/derecho/revista/noticias/el-principio-de-la-razonable-acomodacion-en-los-conflictos-sobre-discriminacion-laboral/549201458365/>. Fecha de la consulta 18 de enero de 2018.

²⁵ J. I. Herrera, *op. cit.*, *supra* nota 3, p. 129.

mediante la lejanía de la comunidad, la falta de comunicaciones o de una confusión mental le ocasiona encontrarse en este error que le incapacita para actuar de otra manera.

Los procesos judiciales son acompañados de diversas pruebas que complementan el peritaje antropológico y el error invencible. Las dos pruebas que se han comentado no son las únicas que se presentan, más, sin embargo, si son las dos únicas que sirven para llevar el elemento cultura a un proceso judicial. Más, sin embargo, estos dos conceptos se encuentran presentes siempre en la defensa cultural y son la base bajo la cual se desarrolla en México.

El concepto de “cultura media nacional” que se empleaba en el artículo 220 bis del CFPP “implicaba determinar un grupo de factores o elementos que se establecen como mexicanos. A estos se les ubica un punto intermedio es decir ‘la media’, y con base a este lugar medio, se obtiene un punto de partida para comparar a una persona”.²⁶ Es decir que la cultura media nacional “entonces se reducía a un término que hace referencia a una ecuación matemática que consiste en: el punto intermedio de la suma de los rasgos considerados como mexicanos”.²⁷

Es de señalarse que la cultura media nacional es un concepto que no se encuentra definido en los códigos mexicanos, tampoco se halla una metodología para ser aplicada, entonces queda el perito como la persona que hace la interpretación de cómo realizar este proceso comparativo.

Ahora bien, hay que tener en consideración que el artículo 220 bis del CFPP publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934, de acuerdo con los artículos segundo transitorio “vigencia” y tercero transitorio “abrogación” del Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir del 18 de junio de 2016, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor de este, quedarán abrogados para efectos de su aplicación en los procedimientos penales que se inicien a partir de la entrada en vigor del Código citado. Lo que significa que el artículo 220 bis del CFPP ya no está vigente.

Ahora bien, el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 410 indica que “Cuando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena se tomarán en cuenta, además de los aspectos anteriores, sus usos y costumbres”. Lo que significa que ya existe una posibilidad de presentar argumentos culturales y poder conformar una “defensa cultural” en el proceso acusatorio.

Aunado a esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expidió en el año 2014, el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, así como la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso Rosendo Radilla Pacheco, ha determinado la obligación de las autoridades de realizar un control de constitucionalidad y de convencionalidad ex officio, entendidos como la facultad y/u obligación de considerar las normas de derechos humanos reconocidas tanto por la Constitución, como por los instrumentos internacionales ratificados por México.

²⁶ *Ibidem*, p. 72.

²⁷ *Idem*.

VII. Bibliografía

- AURIAT, Nadia, "Pluralisme culturel et multiculturalisme", *Lettre de Most*. París, núm. 3, junio, disponible en: www.unesco.org/most/newlet3e.htm.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general del derecho*. 5a. ed. Bogotá, Temis, 2005.
- BROECK, Jeroen van, "Cultural Defence and Culturally Motivated Crimes (Cultural Offences)", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. La Haya, vol. 9, núm. 1, 2001.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- DÍEZ, José Antonio, "El principio de la 'razonable acomodación'", *Los conflictos sobre discriminación laboral*, UNIR Revista, disponible en: <http://www.unir.net/derecho/revista/noticias/el-principio-de-la-razonable-acomodacion-en-los-conflictos-sobre-discriminacion-laboral/549201458365/>.
- FOBLETS, Marie-Claire, "Los delitos culturales: de la repercusión de los conflictos de cultura sobre el comportamiento delincuente. Reflexiones sobre la contribución de la antropología del derecho a un debate contemporáneo", *Derecho Penal y Pluralidad Cultural. Anuario de Derecho Penal 2006*. Lima, 2007.
- GRIFFITHS, John, "What Is Legal Pluralism?", *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. Londres, núm. 24, 1986.
- HERRERA, José Israel, *Peritaje antropológico, sus realidades e imaginarios como prueba judicial federal*. Mérida, Manejo Cultural, 2010.
- HOEKEMA, André, "Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario", *El Otro Derecho*. Bogotá, núm. 26-27, 2002.
- JUZGADO TERCERO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE YUCATÁN, Expediente 55/2001. Yucatán.
- KROTZ, Esteban, "Alteridad y pregunta antropológica", *Alteridades*. vol. IV, núm. 8, noviembre-diciembre, 1994.
- KROTZ, Esteban, "Antropología jurídica y cultura maya actual: Introducción a la temática y las características de esta obra colectiva", en Esteban Krotz, coord., *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*. Mérida, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Universidad Autónoma de Yucatán, 2001.
- LYMAN, J. C., "Cultural Defense: Viable Doctrine or Wishful Thinking?", *Criminal Justice Journal*. Amsterdam, vol. 9, 1986.
- RENTELN, Alison Dundes, *The Cultural Defense*. Nueva York, Oxford University Press, 2005.
- ZAFARONNI, Eugenio Raúl, *Tratado de derecho penal, parte general*. Buenos Aires, Ediar, 1988.

Recepción: 25 de enero de 2018

Aprobación: 12 de febrero de 2018

Ensayo

Acción conectiva y ejercicio de derechos digitales. Participación y respuesta ciudadanas en plataformas digitales tras el paso de fenómenos naturales: los casos de Puerto Príncipe y la Ciudad de México

Carlos Enríquez Borges*

“Los que levantaron el puño para escuchar
si alguien vivía y oyeron un murmullo.
Los que no dejan de escuchar”

Juan Villoro

RESUMEN: Estudiar el estado de los derechos digitales es importante debido al rol que las tecnologías de información y comunicación desempeñan en política, sociedad, economía y cultura. Lo anterior permite, entre otras cosas, dimensionar sus impactos en materia de transparencia, rendición de cuentas, libertad de expresión y participación ciudadana, lo cual se traduce en el progreso de la sociedad en su conjunto. Su estudio cobra aún más relevancia puesto que, hoy más que nunca, los derechos fundamentales se encuentran amenazados por un contexto de violencia, inseguridad, impunidad, opacidad gubernamental y abusos de la autoridad.

Si bien las ciencias sociales encuentran en la acción conectiva un campo de investigación aún incipiente, esta teoría permite analizar la movilización y participación sociales en plataformas digitales. En ese sentido, la acción colectiva, incluso en materia humanitaria, ha trascendido gracias al uso de la internet, la tecnología y las redes sociales.

ABSTRACT: *The study of the state of digital rights is important because of the role that information technologies play in politics, society, economy and culture. The research on this subject allows, among other things, to measure its effects in terms of transparency, accountability, freedom of expression and citizen participation. At the same time, the study of information technologies and digital rights is important today because human rights are threatened by a context of violence, insecurity, impunity, governmental opacity and abuse of authority.*

Although social sciences conceive the theory of connective action as a field of incipient research, the study on this area also allows to analyze mobilization and social participation in digital platforms. At this point, collective action, even in humanitarian matters, has transcended thanks to the use of Internet, technology and social networks.

PALABRAS CLAVE: Derechos digitales, Acción conectiva, Redes sociales, Fenómeno natural, Haití, México.

KEYWORDS: *Digital rights, Connective action, Social media, Natural phenomenon, Haiti, Mexico.*

* Estudiante de la Maestría en Gobierno en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

SUMARIO: I. Introducción. II. La acción conectiva: hacia un modelo de acción mediado por la tecnología. III. Participación y respuesta ciudadanas a través de plataformas digitales en Puerto Príncipe y la Ciudad de México. Dos casos diferentes, pero no contrarios. IV. El humanitarismo digital ¿Una nueva forma de acción conectiva? V. A manera de conclusión. VI. Bibliografía.

I. Introducción

Empecemos por lo primero y más importante: ¿qué es la acción conectiva y por qué vale la pena estudiarla? La pregunta, ya relevante en sí misma, cobra aún más trascendencia si se entiende que dicho fenómeno es resultado del ejercicio de los derechos digitales. En consecuencia, conocer el estado de los derechos digitales es importante debido al rol que las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) desempeñan en política, sociedad, economía y cultura, por decir lo menos. Pensar el acceso a la internet como un derecho humano permite, entre otras cosas, dimensionar sus impactos en materia de transparencia, rendición de cuentas, libertad de expresión y participación ciudadana, lo cual se traduce en el progreso de la sociedad en su conjunto. Asimismo, el análisis de los derechos digitales cobra especial relevancia a causa del contexto actual de los derechos humanos en América Latina. Hoy más que nunca, los derechos fundamentales en nuestra región se encuentran amenazados por la violencia, la inseguridad, la impunidad, la opacidad gubernamental y los abusos de la autoridad.

Estudiar los casos de Puerto Príncipe y la Ciudad de México —lugares donde surgieron plataformas digitales para hacer más eficiente la respuesta ciudadana tras el paso de fenómenos naturales— desde la perspectiva de los derechos digitales permite entender esas formas de acción conectiva a partir de una doble dimensión: por un lado, como una expresión de solidaridad por parte de voluntarios y profesionales motivada por el deseo de cambio a través de la movilización *online* y de soluciones innovadoras, todo ello en colaboración con otros actores (OSC, empresarios, universidades, etcétera). Por otro lado, como una expresión del ejercicio del derecho a la información, pues solo a través del acceso a grandes cantidades de información (*big data*) —en muchas ocasiones de carácter público— es posible llevar a cabo estas transformaciones de impacto social. En otras palabras, no es posible hablar de *acción conectiva* sin prestar atención a conceptos tales como gobierno abierto; transparencia; datos abiertos; libertad de expresión; acceso al conocimiento en línea y derechos de autor; privacidad y vigilancia en línea, entre otros.

Finalmente, la cuestión también merece publicidad porque la literatura al respecto es aún incipiente. Si bien hoy resulta indudable que la acción colectiva encuentra en la Internet un espacio de participación sin precedentes, los casos de México y Haití muestran que el desbordamiento de información en tiempos de desastres puede ser tan paralizante para la respuesta ciudadana como la falta de información.

El presente artículo pone de manifiesto los avances de una investigación que aún se encuentra en una etapa preliminar y que busca dar cuenta del fenómeno de la acción conectiva a través de los casos de Puerto Príncipe y la Ciudad de

México. En ese sentido, vale la pena precisar tres salvedades de este trabajo. En primer lugar, que uno de sus objetivos primordiales descansa en describir ambas experiencias como novísimos ejemplos de acción conectiva, así como ejercicios significativos de participación y respuesta ciudadanas en plataformas digitales tras el paso de fenómenos naturales. A través de dichos casos, cientos de ciudadanos se involucraron en procesos de colaboración y respuesta humanitaria a través de plataformas digitales, convirtiéndolos en dos de los más interesantes en la historia reciente de México y Haití, respectivamente. En segundo lugar, en este texto sostenemos que experiencias como las que tuvieron lugar en esos países requieren ser analizadas desde la particularidad de los derechos digitales y desde un enfoque multidisciplinario, pues al igual que gran parte de las investigaciones más recientes en la materia, el análisis de la acción conectiva requiere incorporar contribuciones procedentes de otras disciplinas de ciencias afines. Por último, pero no por eso menos importante, es necesario aclarar que la perspectiva de este artículo se inserta en el campo de las ciencias sociales (sociología, ciencias de la comunicación, entre otras). Se señala lo anterior en virtud de que, para el Derecho, la acción colectiva tiene un significado muy diferente al que aquí se expone: para la ciencia jurídica, dicho concepto consiste en una acción que se ejerce ante el Poder Judicial y que tiene la característica de defender intereses difusos o colectivos.

II. La acción conectiva: hacia un modelo de acción mediado por la tecnología

Antes de reflexionar sobre qué es la acción conectiva, comencemos por aclarar que las ciencias sociales, particularmente la sociología, encuentran en dicho concepto un campo de investigación aún incipiente. En principio, lo anterior se debe al hecho de que hasta hace muy poco tiempo el término que mejor explicaba la acción llevada a cabo por un conjunto de personas, con intereses comunes, organizadas a través de estructuras (más o menos formales), y puesta en marcha a través de acciones movilizadoras, todo ello en un contexto (político, económico, cultural, etcétera) determinado, era el de *acción colectiva*.¹

Así, la tradición académica se ha valido de diferentes perspectivas (sociológicas, historiográficas, politológicas) para estudiar las formas que adquieren las experiencias colectivas; por ejemplo, a través de revoluciones, movimientos sociales, colectivos, grupos y/o redes.

Al presente los expertos, aun proviniendo de tradiciones teóricas diferentes e inclusive antagónicas, destacan tres grupos de factores al momento de estudiar el surgimiento y desarrollo de las movilizaciones colectivas: “1) la estructura de oportunidades políticas y las constricciones que tienen que afrontar los movimientos sociales. 2) Las formas de organización (tanto formales como in-

¹ Para una concepción moderna del concepto de acción, Natalucci e Ipar dan por supuestos algunos de sus rasgos: 1) su carácter intencional y propio de la voluntad humana –a diferencia de movimientos físicos y biológicos–; 2) una racionalidad común que permite dilucidar los motivos, circunstancias y expectativas de la acción; 3) la capacidad reflexiva de los agentes sobre su acción; 4) el juego de observador-participante con el que se construyen las condiciones de posibilidad de la acción. En *Plan de estudios de la asignatura Teorías de la Acción Colectiva*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2017, p. 1.

formales) a disposición de los contestatarios. 3) Los procesos colectivos de interpretación, atribución y construcción social que median entre la oportunidad y la acción”.² Si bien en este trabajo no nos valdremos de dicha línea de pensamiento, resulta fundamental presentar estos factores de manera más práctica: *oportunidades políticas, estructuras de movilización y procesos enmarcadores*.

Las *oportunidades políticas* hacen referencia a la influencia del sistema político —considerado de manera genérica— en relación con la extensión y la forma adoptadas por cualquier movilización social. Las bases de estas investigaciones tenían por convicción que “los movimientos sociales y las revoluciones adoptan una forma u otra, dependiendo de la amplia gama de oportunidades y constricciones políticas propias del contexto nacional en el que se inscriben”.³ Por su parte, las *estructuras de movilización* se refieren a “los canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva”.⁴ Con lo anterior estamos hablando de la dinámica organizacional de la acción colectiva; esto es, “la enorme variedad de entornos en los que se da la acción colectiva, así como de la diversidad de formas organizativas a las que los movimientos sociales dan lugar”.⁵ Finalmente, los *procesos enmarcadores* se relacionan con “los significados compartidos y conceptos por medio de los cuales la gente tiende a definir su situación. Resulta imprescindible que las personas [...] se sientan agraviadas por una situación determinada y crean que la acción colectiva puede contribuir a solucionar esa situación”.⁶ En suma, este último factor busca visibilizar la importancia de la cultura (ideas, emociones y sentimientos) a la hora de explicar el surgimiento y desarrollo de las movilizaciones colectivas.

Habiendo señalado esto, es posible dar respuesta a nuestra primera interrogante; es decir, qué es la acción conectiva. Para ello, diremos que una de las principales líneas de análisis en este sentido descansa en el trabajo de Bennett y Segerberg.⁷ En su teoría de la acción conectiva pueden distinguirse particularidades en común con las teorías de la acción colectiva; no obstante, los aportes de estos investigadores conllevan actualizaciones que permiten analizar la movilización y participación sociales en plataformas digitales. Por ejemplo, para explicar el uso de memes, la personalización de las acciones, la falta de liderazgos y la centralización organizativa, o las “adherencias flexibles”.⁸ De este modo, para estos autores movilizaciones como la del #15M en España, o la primavera

² McAdam, Doug *et al.*, “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en Doug McAdam *et al.*, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Trad. de Sandra Chaparro Martínez. Madrid, Istmo, 1999, p. 22-23.

³ *Ibidem*, p. 24.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*, p. 25.

⁶ *Ibidem*, p. 26.

⁷ Lance, Bennett W. y Alexandra Segerberg, “The Logic of Connective Action. Digital Media and the Personalization of Contentious Politics”, *Information, Communication & Society*. Londres, vol. 15, núm. 5, junio de 2012, pp. 739-768.

⁸ Por adherencias flexibles entenderemos las formas de organización en las que “los activistas pueden ingresar sin tener una ideología política obligada, como sucedió en muchos movimientos obreros del siglo XX en donde se requería ser marxista o anarquista. Por el contrario, dichas adherencias flexibles, posibilitan que los participantes puedan salir del movimiento cuando así lo quieran”. En Josué Lugo, *Participación y acción conectiva en novísimos movimientos sociales: el caso del #Yosoy132 y el 15m*. Tesis de licenciatura. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2016, p. 66.

árabe en varios países de Oriente Medio, pasaron de las acciones colectivas a las acciones conectivas por su condición de resistencia a través de la puesta en práctica de diversas habilidades tecnológicas.

De igual forma, el trabajo de Subirats representa una importante aproximación al fenómeno de la acción conectiva. En su trabajo, Subirats sostiene que la acción colectiva trascendió gracias al uso de la Internet, la tecnología y las redes sociales. En lo que respecta al nivel comunicativo, dicho autor señala que, en la actualidad, las organizaciones “usan y transitan por una multiplicidad de canales de comunicación distintos, que son, al mismo tiempo, constitutivos de la agrupación. La frontera entre comunicación interna y externa se desdibuja”.⁹

En suma, hoy la movilización política y social se encuentra atravesada por lo digital, pues es en ese espacio donde las voces individuales y colectivas comunican sus distintas visiones del mundo; es decir, de la realidad político-económica de nuestras sociedades.

III. Participación y respuesta ciudadanas a través de plataformas digitales en Puerto Príncipe y la Ciudad de México. Dos casos diferentes, pero no contrarios

¿Qué tienen en común el terremoto del 12 de enero de 2010 en Haití y el terremoto del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México? Más allá de la retórica de la pregunta —y de las muchas diferencias y similitudes que de hecho existen— ambos desastres naturales implicaron la emergencia de nuevas y sofisticadas expresiones de organización y movilización sociales con un principio fundamental compartido: la solidaridad expresada a través del uso de soluciones innovadoras, digitales y tecnológicas.

En el caso de Haití, un poderoso terremoto de magnitud 7.3 devastó la capital Puerto Príncipe. El estado de emergencia era evidente: con un saldo de más de 200 mil muertos, un millón y medio de damnificados y enormes pérdidas materiales, el país atravesaba una crisis humanitaria. Sin embargo, en medio de esa catástrofe habría de nacer un movimiento sin precedentes conformado por miles de voluntarios que, preocupados, se apoyaron en diversas tecnologías digitales para ayudar.

Tanto en el interior del país como en el extranjero, aquellos miles de voluntarios respondieron a la urgencia del momento apoyando en la creación y desarrollo de “mapas de crisis” (mapas *online* como *OpenStreetMap* o *Google Maps* que marcan las áreas más dañadas por un desastre, así como los lugares donde la gente más afectada necesita ayuda); viralizando información a través de redes sociales como *Twitter*, *Facebook* o *YouTube*; usando el sitio de mapeo digital *Ushahidi.com* para recolectar todos los tuits que contuvieran las palabras “Haití” y “terremoto” y, posteriormente, generar marcadores para que cualquier persona pudiera leer el texto original de dichos tuits; usando *Skype* para buscar ayuda con personas de todo el mundo, así como para capacitar a cientos de vo-

⁹ Joan Subirats, “Todo se mueve. Acción colectiva, acción conectiva. Movimientos, partidos e instituciones”, *Revista Española de Sociología*. Madrid, núm. 24, abril de 2015, p. 127.

luntarios interesados en apoyar; explorando *Google Earth* para mapear docenas de mensajes urgentes; entre otros.

En el caso mexicano, la respuesta ciudadana también fue digna de atención. La mañana del 20 de septiembre de 2017, luego de un terremoto de magnitud 7.1 que dejaría a su paso más de 300 muertos, al menos 1,900 personas heridas y alrededor de 250,000 damnificados, un grupo de ciudadanos creó @verificado19s, plataforma digital encargada de verificar y organizar información para hacer más eficiente la participación ciudadana tras la tragedia del día anterior en la Ciudad de México. Entre sus objetivos, esta plataforma buscó proveer a rescatistas de todo lo que necesitaran para que pudieran concentrarse exclusivamente en salvar vidas. Alberto Serdán, uno de los muchos voluntarios que dieron vida a @verificado19s, relata cómo entre todos “crearon un mapa y, posteriormente, abrieron una página de internet para recibir reportes en tiempo real de daños y derrumbes, misma que fue vista por millones de personas y fue usada por autoridades nacionales e internacionales para tomar decisiones”.¹⁰

Los reportes ciudadanos eran verificados por monitores *in situ*, quienes también estaban encargados de identificar las necesidades de cada lugar. Posteriormente, un grupo de diseñadores adaptaba dichas necesidades en contenidos digitales con el fin de publicarlos en redes sociales. De este modo, gracias a grandes grupos de tuiteros se difundía la información para conseguir lo que fuera necesario y llevarlo a donde se necesitara. Al más viejo estilo de los *westerns* estadounidenses, trabajadores, amas de casa, estudiantes, empleados de oficina, ciclistas, todos desconocidos entre sí, acudieron al llamado de @verificado19s para trabajar juntos y hacer lo que estuviera a su alcance para salvar vidas.

¿Cómo fue posible que individuos de sociedades tan disímiles compartieran lógicas tan similares de organización, comunicación, participación y respuesta tras dos fenómenos naturales perturbadores? ¿De qué manera se consolidaron estas dos estrategias digitales en un contexto permeado por la ansiedad, la desesperación y la falta de experiencia? ¿Puede el desbordamiento de información ser tan paralizante como la ausencia misma de datos cuando hablamos de esfuerzos de movilización y respuesta? ¿Qué decisiones deben tomarse al interior de un movimiento de voluntarios digitales cuando la ayuda pasa de una fase de rescate a una de reconstrucción post-desastre? Patrick Meier, activista reconocido internacionalmente por sus acciones y liderazgo en materia de labores humanitarias en plataformas digitales, así como a través del uso de herramientas tecnológicas, intenta dar respuesta a estas y otras interrogantes. Para él, lo que aconteció a partir de aquel 12 de enero de 2010 en Haití cambió el futuro de la respuesta humanitaria, pues el mundo estaba por descubrir “los primeros rayos de esperanza que marcaron el ascenso de los humanitarios digitales actuales”.¹¹ En palabras de ese autor —cuya esposa estuvo en Puerto Príncipe el día del terremoto y a partir de lo cual se explica su nivel de involucramiento y compromiso con aquella causa humanitaria— en la actualidad cualquier individuo puede ser un humanitario digital, incluso sin tener ninguna experiencia previa. De acuer-

¹⁰ Alberto Serdán, “Lo que vi en #Verificado19s”, *Animal Político*, disponible en <http://www.animal-politico.com/blogueros-el-dato-checado/2017/09/27/lo-vi-verificado19s/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2017).

¹¹ Patrick Meier, *Digital Humanitarians: How Big Data Is Changing the Face of Humanitarian Response*. Boca Raton, CRC Press, Edición de Kindle, 2015, p. 1.

do con Meier, lo único que se necesita es “un gran corazón y acceso a Internet”.¹² ¿A qué se refiere este especialista con dicha afirmación? Es simple: hasta hace muy poco tiempo, cuando los desastres golpeaban zonas alejadas, lo más que podíamos hacer era ver las noticias por televisión y desear que pudiéramos ayudar de alguna manera. Aun cuando esa emoción humana, innata, podía llegar a convertirse en una donación financiera, ese gesto nunca era suficiente; estábamos muy lejos para ayudar de manera significativa a las personas afectadas. En otras palabras, participar en acciones humanitarias resultaba casi imposible, puesto que no había mucho más por hacer. Hoy, en cambio, el deseo privado puede tomar forma a través de la “acción colectiva pública *online*”.¹³ De las generaciones precedentes de ciudadanos preocupados, pasivos, se pasó a una ciudadanía activa, participativa, que responde y ayuda ante las catástrofes.

IV. El humanitarismo digital ¿una nueva forma de acción conectiva?

¿Cómo define Meier a un humanitario digital? Para él, son individuos que, a través del uso de la tecnología, amplifican su humanidad hacia objetivos sociales positivos; son personas motivadas por canalizar “sus emociones privadas de tristeza e impotencia en acción pública, global, para ayudar a otros a miles de millas de distancia”.¹⁴ En suma: mientras sea posible conectarse a la Internet, será posible pensar en la existencia de humanitarios digitales.

En el mundo existen otras historias de acción colectiva humanitaria en plataformas digitales. Para dar cuenta de ellas resulta necesario recorrer, aunque sea brevemente, la incipiente historia de este fenómeno ¿Cómo lograrlo? Pasando por la respuesta de cientos de humanitarios digitales tras el terremoto de Haití en 2010; la emergencia del *Standby Volunteer Task Force* (SBTF), “una de las primeras redes globales de voluntariado de humanitarios digitales [...] en asociarse con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en respuesta a la crisis en Libia”;¹⁵ el lanzamiento de la *Digital Humanitarian Network*, “la interfaz oficial entre organizaciones humanitarias establecidas y el creciente número de redes de voluntarios digitales”,¹⁶ así como por su posterior implementación para responder a las tormentas tropicales en Filipinas; el trabajo conjunto entre la SBTF y el Alto Comisionado de las ONU para los Refugiados (UNHCR, por sus siglas en inglés) para estimar el número de somalíes desplazados por la sequía y la violencia; entre otros. Así, estas y otras experiencias consiguen dar forma a la esencia del humanitarismo digital: la solidaridad encauzada a través de soluciones tecnológicas y digitales.

No obstante, lo anterior no debe confundirnos: el uso de la tecnología no representa ninguna panacea. Como bien ejemplifica Meier cuando se refiere al terremoto de Haití, las redes de amistades y conexiones *offline* facilitaron la “movilización *online* y sus vínculos con otras redes sociales tanto en los Estados

¹² *Idem.*

¹³ *Ibidem*, p. 17.

¹⁴ *Ibidem*, p. 18.

¹⁵ *Ibidem*, p. 19.

¹⁶ *Idem.*

Unidos como en el extranjero”.¹⁷ Es decir, muchas veces las formas convencionales de movilización social y acción política encajan con las dinámicas de las sociedades hipermediatizadas; pues, a decir verdad, las nuevas tecnologías ya no son tan nuevas: gran parte de las sociedades contemporáneas han interiorizado la revolución tecnológica que Reig ha denominado “era de la hiperconectividad”.¹⁸

En la actualidad, cuando se está frente a un caso de humanitarismo en plataformas digitales, los medios de comunicación tienden a exagerar la narrativa de la tecnología. En efecto: la innovación es un requisito indispensable para hablar de humanitarismo digital. Sin embargo, detrás de toda gran idea o plataforma tecnológica, hay personas de carne y hueso dispuestas a darlo todo por ayudar. “Si las personas no se hubieran preocupado, aquellos mapas digitales hubieran quedado en blanco. Pero la gente se preocupó y se movilizó *online* [...] para ayudar a gente que nunca conocerían. ¿Por qué? Porque hacerlo era lo correcto, porque podían, porque ayudar a otros durante las tragedias es lo que nos hace humanos”.¹⁹

Con todo, lo anterior no debe hacernos pecar de ingenuos, pues retratar la emergencia del humanitarismo digital como una experiencia meramente color de rosa sería una equivocación. Actualmente es bien sabido que las redes sociales y demás tecnologías digitales son usadas para causar daño, acallar voces críticas y violentar el principio de privacidad a través del espionaje. Debido a todo ello, Meier cuenta cómo uno de los principales dilemas del trabajo humanitario en favor de Haití estuvo en el hecho de solicitar activa y constantemente información a la población afectada por el terremoto, pues eso trajo consigo diversos debates en torno a cuestiones relacionadas con la privacidad y la protección de datos. Por su parte, un segundo dilema apareció después de concluida la fase de rescate en Puerto Príncipe. Por un lado, qué rol habrían de desempeñar los humanitarios digitales cuando la próxima etapa sería una de reconstrucción; por el otro, qué hacer en un contexto marcado por serias preocupaciones de corrupción derivadas de los billones de dólares que llegarían a manera de ayuda humanitaria, así como por la falta de conocimiento sobre las necesidades reales de la gente. En palabras de Meier, lo más recomendable para promover la transparencia y la rendición de cuentas residía en “mapear el impacto [...] de los proyectos de desarrollo y reconstrucción tanto al interior como fuera de Puerto Príncipe”, así como “dar a los haitianos la habilidad para reportar directamente sobre los esfuerzos de reconstrucción y sobre cualquier corrupción de la que fueran testigos”.²⁰

V. A manera de conclusión

Los casos de Puerto Príncipe y la Ciudad de México son solo una primera aproximación al fenómeno de la acción conectiva en materia humanitaria; de ahí que

¹⁷ *Ibidem*, p. 4.

¹⁸ Dolors Reig y Luis F. Vílchez, *Los jóvenes en la era de la hiperconectividad: tendencias, claves y miradas*. Madrid, Fundación Telefónica / Fundación Encuentro, 2013, p. 212.

¹⁹ P. Meier, *op. cit.*, nota 11, p. 17.

²⁰ *Ibidem*, p. 16.

diversas cuestiones (por ejemplo, el impacto de la falta de organización y experiencia en el trabajo humanitario a través de plataformas digitales; la posible parálisis de los esfuerzos de movilización humanitaria a partir del exceso de información, también conocida como crisis de *big data*; etcétera) permanezcan todavía sin respuesta.

Sin embargo, ambos casos también obligan a pensar de otra manera el significado de “lo humanitario”, pues avanzan en dirección contraria a un concepto marcado por su carácter asistencialista. En contraste, el concepto del humanitario digital representa una aproximación inicial al fenómeno del activismo ciudadano a través de plataformas digitales. Si bien la cuestión de la acción colectiva ha sido una de las más estudiadas por las ciencias sociales, la aparición de nuevas modalidades de comunicación, organización y movilización a través del uso intensivo y profesional de las TICs y las redes sociales, exigen pensar, como ya lo señaló Subirats,²¹ en un concepto más amplio: la *acción conectiva*. A decir verdad, estamos frente a un nuevo campo de investigación para las ciencias sociales, uno donde los actuales formatos de acción trascienden a partir del uso de la Internet y la democratización de los instrumentos de difusión.

La historia de la acción conectiva es relativamente incipiente. En lo que concierne al ámbito del humanitarismo digital, es la historia de miles de voluntarios digitales que continúan promoviendo labores de ayuda en todo el mundo; una historia “de miles de voluntarios en su mayoría anónimos que fueron hacia delante en tiempos de necesidad. Ellos trabajaron largas horas gratis, sin dormir y sin expectativas de admiración (o culpa). Ellos lo hicieron porque vieron una necesidad”.²² Es una historia que, tras de sí, ha dejado nuevos escenarios políticos, económicos, sociales y culturales. Una historia que, a diferencia de las prácticas del pasado, permite contar con evidencias concretas para conocer la efectividad y el alcance de la ayuda humanitaria. Una historia de formas innovadoras de movilización, organización y comunicación que deja a todas luces una gran lección: los humanitarios digitales han alterado el significado del humanitarismo en sí mismo. A partir de este punto, ya nada será lo mismo.

VI. Bibliografía

- BENNETT W., Lance y Alexandra Segerberg, “The Logic of Connective Action. Digital Media and the Personalization of Contentious Politics”, *Information, Communication & Society*. Londres, vol. 15, núm. 5, junio de 2012.
- CEFAI, Daniel, “Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso”, *Revista de Sociología*. Santiago de Chile, núm. 26, 2011.
- LUGO, Josué, *Participación y acción conectiva en novísimos movimientos sociales: el caso del #Yosoy132 y el 15m*. Tesis de licenciatura. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2016.

²¹ J. Subirats, *op. cit.*, nota 9.

²² P. Meier, *op. cit.*, *supra* nota 11, p. xv.

- MCADAM, Doug *et al.*, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Trad. de Sandra Chaparro Martínez. Madrid, Istmo, 1999.
- MEIER, Patrick, *Digital Humanitarians: How Big Data Is Changing the Face of Humanitarian Response*. Boca Raton, CRC Press, Edición de Kindle, 2015.
- REIG, Dolors y Luis F. Vílchez, *Los jóvenes en la era de la hiperconectividad: tendencias, claves y miradas*. Madrid, Fundación Telefónica / Fundación Encuentro, 2013.
- SERDÁN, Alberto, “Lo que vi en #Verificado19s”, *Animal Político*, disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-dato-checado/2017/09/27/lo-vi-verificado19s/>
- SUBIRATS, Joan, “Todo se mueve. Acción colectiva, acción conectiva. Movimientos, partidos e instituciones”, *Revista Española de Sociología*. Madrid, núm. 24, abril de 2015.

Recepción: 14 de febrero de 2018

Aprobación: 23 de abril de 2018

Comentario bibliográfico

Visibilizando a los invisibles. Reconocimiento, justicia y desarrollo para los afrodescendientes en México desde la promoción de su conocimiento y reconocimiento

Moisés Jaime Bailón Corres*

Ensayo bibliográfico sobre los libros: VELÁZQUEZ, María Elisa y Gabriela Iturralde Nieto, *Afrodescendientes en México. Una historia de silencio y discriminación*. 2a. ed. México, Conapred / INAH / CNDH, 2016, 147 pp.; PEÑA MARTÍNEZ, Helen Patricia y Ariadne García Hernández (comps.), *Memorias del Foro Internacional Discriminación Racial y Afrodescendientes en México*. México, CNDH, 2016, 230 pp., y DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor Daniel (coord.), *Afromexicanos. Pertenencia y orgullo*. México, CNDH, 2016, 272 p.

Uno de los sectores más vulnerables del México contemporáneo lo constituye la población afrodescendiente.

Al igual que el resto de la población que existe en América Latina, cuyas raíces provienen de los pueblos africanos que, sometidos a la esclavitud, fueron traídos a nuestro continente, la de nuestro país enfrenta grandes obstáculos para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Además, se encuentra expuesta a mayores niveles de inseguridad, debido a que habitan en zonas muy pobres y tienen insuficiente acceso a los servicios de salud, educación, seguridad social, así como a empleos dignos y bien remunerados por carecer, muchas veces, de la suficiente calificación y formación para acceder a ellos. Todavía más, fueron invisibilizados durante el periodo independiente y en el clímax del predominio liberal en el siglo XIX. Aunque fueron contabilizados desde una perspectiva racista en el porfiriato, volvieron a desaparecer después de la Revolución Mexicana. Todavía, hasta hace muy poco eran invisibles para la mayoría de los mexicanos.

La tercera raíz de nuestra conformación como sociedad nacional es poco conocida, si no desconocida, sobre todo para los que radican en centros urbanos. El estudio pionero que buscó desenmarañar el pasado de la población africana en México fue el libro de Gonzalo Aguirre Beltrán, *La población negra en México*,¹ que estudió su pasado, pero también definió y estudió las principales regiones en las que esta población habitaba en los años cuarenta.

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

¹ Gonzalo Aguirre Beltrán, *La población negra en México 1519-1810. Estudio etnohistórico*. México, Fuente Cultural, 1946.

De ahí que una tarea fundamental actual, además de buscar su acceso al goce de sus derechos humanos, constituye contribuir al conocimiento del aporte fundamental que tuvo la población originaria de África para la constitución de nuestra realidad actual. Gentes, en el sentido de pueblos, que fueron traídas a México en la época colonial y que, transformados en algunos aspectos sociales y culturales a lo largo de los siglos, sobreviven con mayor presencia en algunas regiones de nuestro país, principalmente en Oaxaca, Guerrero, Veracruz, México, Coahuila, la Ciudad de México y otros.²

Enmarcado en el contexto de la proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015-2024, cuyos ejes fundamentales son: reconocimiento, justicia y desarrollo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y otras instituciones de nuestro país, han emprendido, además de acciones concretas para avanzar en aquellos sentidos, otras más encaminadas a visibilizar y tomar conciencia de este importante sector de mexicanos. Dentro de estas tareas debemos incluir tres publicaciones encaminadas a tales fines cuyos contenidos y propósitos abordamos en este pequeño ensayo bibliográfico.

1. Silencio y discriminación

El primer texto que abordamos es un producto del trabajo de María Elisa Velázquez y Gabriela Iturralde Nieto, *Afrodescendientes en México. Una historia de silencio y discriminación*.

El texto se encamina a hacernos ver el pasado compartido de México con personas provenientes de varias regiones de África, que es desconocido por muchos. Nos dice de entrada que la historia de los africanos en México debe rastrearse desde el inicio de la dominación colonial que siguió al encuentro de nuestro continente por parte de la expedición de Cristóbal Colón en 1492.

A partir de ese año y hasta 1870, al menos 12 millones de personas africanas fueron capturadas y sustraídas de sus comunidades de origen para ser vendidas como esclavos y transportadas a diversas regiones del continente americano por parte de comerciantes portugueses, ingleses, franceses, holandeses y españoles. Solo de 1576 a 1650, se comerciaron 820,000 personas, entre niñas, niños, mujeres y hombres. Dichos contingentes fueron sometidos a trabajos arduos en plantaciones de tabaco, caña, café, algodón y arroz, en las minas de oro y plata, los obrajes y en el servicio doméstico, dentro de otras actividades. Muchos otros murieron en el trayecto, apretujados, sin alimentación adecuada y presos de las enfermedades y epidemias.

El comercio de personas esclavizadas con destino a América contribuyó a la acumulación originaria que posteriormente daría origen al capitalismo, ya que

² *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México*. México, Conapred / CNDH / INEGI, 2017, p. 3. Esta publicación que no la incluimos en este trabajo, sin duda alguna es de gran importancia para adentrarnos en todo tipo de estadísticas relacionadas con esta población y fue elaborada a partir de la encuesta intercensal del INEGI de 2015. Habrá que decir que es otro de los productos encaminados a hacer de carne y hueso a los antes invisibles descendientes de los pueblos bantúes, mandingos y wolofs de las regiones central y occidental de África.

fortaleció la economía mercantil de los siglos de la dominación colonial XVI-XIX, al formar parte de un comercio triangular. Los barcos zarpaban de Europa a África cargados de mercancías, una parte de las cuales se intercambiaban para la compra de esclavos que luego eran vendidos en América. Con el producto de esa venta, los tratantes de esclavos compraban productos americanos que luego vendían en Europa a su regreso. El periplo de este triángulo abominable duraba 18 meses.

Se calcula que a nuestro país ingresaron entre 200 y 250,000 esclavos, sin tomar en consideración los que entraron por contrabando y los que nacieron ya en nuestro territorio. México y Perú fueron las regiones que recibieron el mayor número de población africana durante el primer periodo del comercio atlántico de esclavos entre 1580 y 1640.

No debemos dejar de notar, dicen las autoras, que hubo algunos casos excepcionales de algunos africanos que llegaron al lado de Hernán Cortés y otros conquistadores y fueron recompensados con tierras y mano de obra, además de obtener su libertad, por su participación en la conquista de los pueblos americanos.

Conviene recordar que uno de los factores que desataron el comercio de esclavos en América, fue la drástica caída de la población indígena producto de la rapiña inicial de los conquistadores, las epidemias, y otros factores. A esto se sumó que desde las llamadas Leyes Nuevas emitidas en Valladolid, España, en 1542, se prohibió la esclavitud para la población indígena, además de que se emitieron leyes de indias encaminadas a hacer menos violento el proceso de extracción de los productos americanos y la explotación de su fuerza de trabajo nativa. El apremio de sacar el mayor provecho posible en el menor tiempo razonable, llevó a que la esclavitud de personas de diverso origen étnico capturadas en África, se convirtiera en una actividad económica sumamente lucrativa que alimentaba aquél triángulo comercial comentado antes.

El libro de María Elisa Velázquez y Gabriela Iturralde Nieto busca aportarnos herramientas que ayuden a combatir los prejuicios, el racismo y la discriminación presentes en la sociedad mexicana en contra de la población afrodescendiente. Los conceptos afrodescendiente o afromexicano, para el caso de nuestro país, dan cuenta de la historia de la esclavización y los aportes de las personas africanas y sus descendientes en nuestro continente, al tiempo que desalientan la referencia al color y a los rasgos físicos cargados ambos de estigmas racistas, con el vocablo negro que se utilizaba hasta muy recientemente en nuestro subcontinente para designar a esta población.

El libro *Afrodescendientes en México* se forma de siete capítulos y se inicia con una evaluación de la situación de las comunidades afrodescendientes en la actualidad: dónde viven, a qué se dedican, para luego ir a los orígenes de su llegada a nuestro país desde la llegada de los conquistadores y explicar su participación en la historia de México, no solo aportando en las actividades económicas, formando parte de la vida social, sino incluso siendo piezas importantes en la lucha en contra de la dominación española, integrando cuerpos de afrodescendientes en la lucha por la independencia. Pero se materializa también en la presencia de tres figuras fundamentales de la lucha por la independencia y la consolidación de un Estado de Derecho que separó el ámbito público del religioso con la revolución de Ayutla. Nos referimos a José María Morelos, Vicente

Guerrero y Juan Álvarez, triada de afrodescendientes que encabezaron gestas fundamentales, como lo hiciera también el indígena Benito Juárez, para consolidar nuestra nación. Aunque a éste se le reconoció siempre como indígena, a aquellos la historia oficial muchas veces, hasta muy recientemente, los mantenía blanqueados, como puede desprenderse del estudio de la pictografía del siglo XIX.

El primer capítulo del libro aborda la situación actual de los afrodescendientes de México, para decirnos que son más visibles por sus rasgos físicos, color de piel, forma del cabello y manifestaciones culturales como la comida, las fiestas, la música y la medicina tradicional, en lo que constituye la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca y en Veracruz. También en el municipio de Muzquiz en Coahuila, se encuentra población afrodescendiente que llegó de Estados Unidos en el siglo XIX. Sin embargo, otras personas afrodescendientes de algunas localidades de Michoacán, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, Yucatán o Jalisco, ignoran por qué tienen esa apariencia o no saben que sus ascendientes también venían de África. En el capítulo dos se aborda la problemática del comercio de esclavos durante la época colonial e incluso hasta la segunda mitad del siglo XIX en algunas regiones del continente como Estados Unidos. En el tercer capítulo se describe la situación y diversidad cultural de los pueblos africanos a partir del siglo XV en que empiezan a ser sometidos a la esclavitud para ser traídos a América, sus cosmovisiones, cultura y diversidad. El capítulo cuatro analiza de manera más específica la participación de las personas africanas y afrodescendientes en la historia de la Nueva España y su papel en esa sociedad colonial. El capítulo cinco analiza el cambio de las políticas de dominación por una mayor sujeción de España sobre lo que hoy es nuestro país mediante las reformas borbónicas, así como la aparición, en el proceso de desarrollo del pensamiento de la Ilustración, de un concepto que hoy día sigue siendo un término a combatir y debatir por su carga discriminatoria: la aparición del concepto de raza por parte de estudios ilustrados como Linneo y otros, clasificando a la humanidad en cuatro, cinco y hasta seis razas diferentes, y estableciendo la superioridad de unas sobre las otras. Con ello marcaría parte del futuro que vendría cargado de mayores contenidos de desigualdad para la población afrodescendiente.

El capítulo seis del libro aborda la lucha por la independencia y por la abolición de la esclavitud en los bandos de Morelos e Hidalgo, y posteriormente por parte del propio Vicente Guerrero tanto modificando el Plan de Iguala para incorporar la igualdad de todos los mexicanos, incluida la población afrodescendiente —cosa que no haría la Constitución de Cádiz de 1812— sin distinción de raza en el artículo 12, como aboliendo la esclavitud con un decreto que emitió siendo presidente de México. Pero al mismo tiempo, se analiza cómo se hizo invisible a la población afrodescendiente e indígena al crearse un ideal imaginario de una sociedad mestiza compuesta por mexicanos sin distinción de ninguna especie. Con ello, los liberales escondieron las particularidades no solo de la población mayoritaria, la indígena, sino también la de la tercera raíz de nuestra constitución como nación: los afrodescendientes.

El capítulo séptimo del libro que comentamos va encaminado a una toma de conciencia en contra del racismo, en favor de los derechos humanos y el rechazo a la discriminación hacia la población afromexicana.

2. Discriminación racial y afrodescendientes

El segundo material que comentamos es el compilado por Helen Patricia Peña Martínez y Ariadne García Hernández, *Memorias del Foro Internacional: Discriminación Racial y Afrodescendientes en México*.³

Se trata de un texto que se compone de cuatro apartados. En el primero se recogen las intervenciones de las personalidades que participaron en la inauguración del foro. En los tres apartados restantes se recogen las intervenciones de los tres paneles que se organizaron para la discusión y análisis de la problemática de la reunión. Panel primero: A 50 años de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial: retos y perspectivas; Panel segundo: Situación de los afrodescendientes en México: reconocimiento y justicia, y Panel tercero: Política pública y acciones a emprender.

El foro compilado por Patricia Peña Martínez y Ariadne García Hernández, se realizó en Boca del Río, Veracruz, los días 2 y 3 de julio de 2015. El contexto en que se dio el encuentro fue el de la celebración del 50 aniversario de la expedición de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial adoptada por la ONU el 21 de diciembre de 1965 y el del Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015-2024 “Reconocimiento, Justicia y Desarrollo”. Fue convocado por la CNDH y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

En el panel primero, relativo al tema de la discriminación racial, se señalaron y discutieron las principales características del documento que cumplía medio centenario en 2015 de haberse expedido, y 46 años de haber entrado en vigor, el 4 de enero de 1969, al mes de que se hubieran depositado la ratificación o adhesión de 27 Estados. En nuestro país entró en vigor, una vez ratificado por el Senado y publicado este decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de junio de 1975.

De fundamental importancia es el artículo 1 de dicha Convención, porque ahí se definen las características que llevaron a su adopción:⁴

Así, por ejemplo, se considera primero que la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Dicha definición no se aplica a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte de la Convención entre ciudadanos y no ciudadanos. De igual forma, ninguna de las cláusulas de la misma podrá interpretarse en un sentido que afecte en modo alguno las disposiciones legales de los Estados partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, siempre que tales disposiciones no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular.

³ Helen Patricia Peña Martínez y Ariadne García Hernández, *Memorias del Foro Internacional: Discriminación Racial y Afrodescendientes en México*, México, CNDH, 2016.

⁴ Consultado en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

Y, finalmente, el artículo inicial menciona que las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

El panel inicial tuvo ocho participaciones en las que se discutió la trascendencia de la Convención, sobre todo porque fue un resultado de la preocupación internacional por los acontecimientos derivados de la Segunda Guerra Mundial, como el genocidio de judíos, disidentes, homosexuales, gitanos y miembros de otras minorías étnicas, y de otros conflictos internacionales. Dentro de otras razones cabe señalar también el *apartheid*, o política de separación racial que predominó en Sudáfrica de 1948 hasta 1992, en contra de los pueblos originarios de ese país, no obstante constituir la mayoría de la población.

Uno de los aspectos que resaltó en la discusión fue el hecho de que la Convención en comento, fue el primer instrumento internacional de derechos humanos que instituyó un sistema de supervisión a nivel internacional, el cual incluía procedimientos para conocer las denuncias formuladas por particulares a través del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial establecido desde 1969. Gracias a ese instrumento, ha sido posible la protección de derechos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, así como el establecimiento de garantías en contra de la discriminación racial, en materia de seguridad, derechos políticos y acceso a espacios públicos.

Se dijo en la discusión, dentro de otras cosas, que, a pesar de los avances que se han tenido en contra de la discriminación racial, no cabe duda que el camino contra su combate es todavía muy largo en todo el mundo, pero también en nuestro país. No fue sino hasta 2001 en que se reconocieron los derechos de los pueblos indígenas, y en la parte final del artículo 2o. se estableció que: “Sin prejuicio de los derechos establecidos en favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”.⁵ De esta manera se abría un portillo para que los derechos de los pueblos afrodescendientes pudieran comenzar a colarse en un orden constitucional que siempre los había ignorado.

A la fecha, sin embargo, falta un reconocimiento expreso en la Constitución General de la República a los pueblos afrodescendientes, aunque las Constituciones de Oaxaca y Guerrero si lo hacen.

El panel dos contó con seis intervenciones encaminadas a evaluar la situación concreta de la población afrodescendiente en México, desde los ejes de su reconocimiento y el de la justicia.

En este bloque cabe destacar el importante avance que se tuvo en este campo al incorporar en los instrumentos de medición de la población, concretamen-

⁵ Último párrafo del artículo 2o. constitucional, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 22a. ed. México, CNDH, 2016.

te la Encuesta Intercensal 2015 levantada por el INEGI, dentro de los cuales estuvo como objetivo también ubicar y cuantificar a la población afrodescendiente de nuestro país por primera vez desde el México moderno. La pregunta para identificar a esta población fue resultado de la evaluación de diferentes preguntas a partir de un criterio de autoadscripción, mismo que está establecido en el artículo 2o. constitucional. Se realizaron cuatro pruebas piloto, entre 2013 y 2014, en 23 municipios de más de la mitad de las entidades del país. Curiosamente, los conceptos que fueron más comprendidos en esos estudios piloto fueron los de identificarse como afrodescendientes o bien como negros, por encima de la identificación con el concepto afromexicano, que los hacía responder más en términos de considerarse mexicanos.

Con los resultados de la encuesta intercensal de 2015, sabemos ahora que el 1.2 %, es decir 1'381,833 personas de la población total mexicana (119.5 millones de personas), se consideró afrodescendiente.⁶

Por otra parte, en el panel se hizo mención al largo recorrido que ha transitado la población afrodescendiente reclamando sus derechos. Fue en el año 2000 en la Conferencia Regional de las Américas, realizada en Chile, cuando se pasó de designar a esta población como negra, con su carga de racismo y discriminación, ya que no la identificaban por su cultura sino por su apariencia, a utilizar el concepto de afrodescendiente, que le da un contexto social y cultural de identificación. Al año siguiente, en la Conferencia Mundial de Durban, en Sudáfrica, surgió el reclamo por el reconocimiento de derechos reflejados en la lucha contra la discriminación y el racismo. En 2011 se declaró el Año Internacional de los Afrodescendientes, para terminar en 2015 con la declaratoria de la ONU del Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015-2024, sobre el que se han establecido una serie de compromisos de acción por parte de los Estados para revertir esas condiciones de racismo y discriminación y de falta de acceso al disfrute pleno de sus derechos civiles y políticos, pero también los económicos, sociales y culturales.

En el panel se destacó el papel que instituciones como la CNDH, el Conapred, el INAH, el INEGI y otras que están haciendo para visibilizar a la población afrodescendiente, así como para tomar medidas en favor de la igualdad y la no discriminación, aspectos fundamentales para que puedan acceder a los derechos que la Constitución tiene reconocidos y que, a partir de la reforma de 2011, tienen el mismo nivel de exigibilidad que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos signados por el Estado mexicano.

El último panel, Política pública y acciones a emprender, contó con siete expositores. Al igual que los otros dos, se resaltó que la población afrodescendiente es la que más discriminación sufre en nuestro país y la que reclamaba en ese foro no solo el reconocimiento constitucional, su reflejo en los censos, la disponibilidad de legislación que contemple sus derechos, sino también el diseño de políticas públicas específicas para las mujeres, las niñas, niños y adolescentes afrodescendientes, y programas de atención de política pública en materia de alimentación, vivienda, saneamiento, educación y acceso a los servicios de

⁶ *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México*, CONAPRED/CNDH/INEGI, 2017, p. 3.

bienestar que el promedio de mexicanos dispone. El tema de la pobreza es uno de los retos fundamentales a vencer al lado de la discriminación.

Uno de los temas a resaltar es que en el foro no solo participaron funcionarios de organismos internacionales y nacionales de derechos humanos y académicos, sino dirigentes de diversas regiones del país de origen afrodescendiente, que levantaron la voz por el reconocimiento de sus derechos.

3. Pertenencia y orgullo

El tercer texto que comentamos es el de *Afromexicanos. Pertenencia y orgullo*, editado en 2016 por la CNDH. Se trata de un libro colectivo que reúne 12 apartados. Los primeros cuatro van encaminados al prólogo, la presentación, agradecimientos de los convocantes a participar en este libro colectivo: el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Presidente de la CNDH y el Secretario Ejecutivo de la misma. El cuarto apartado inicial reproduce el documento de las Naciones Unidas en el que proclamaron la resolución del 23 de diciembre de 2013, que dispone que de 2015 a 2024 se llevara a cabo el Decenio Internacional de los Afrodescendientes con el tema: "Afrodescendientes; reconocimiento, justicia y desarrollo". Dicha declaratoria incluye un programa de acción basado en el proyecto elaborado por un grupo de trabajo intergubernamental. Dicho colectivo laboró sobre la aplicación efectiva en los Estados miembros, de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, relacionado con el combate a la discriminación racial y al fortalecimiento del acceso a los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de la población afrodescendiente.

Los siguientes siete apartados se constituyen de ensayos sobre la población afrodescendiente desde diversas perspectivas.

El primer trabajo, a cargo de un integrante del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, teje sobre las condiciones de esa población en el continente americano, las dificultades que para su desarrollo confronta, así como para luchar en contra de la discriminación, su reconocimiento en las legislaciones del continente y el acceso a programas y políticas públicas en su beneficio.

Los siguientes dos trabajos corren a cargo de la académica especialista en la problemática de la población afrodescendiente, María Elisa Velázquez Gutiérrez, que nos muestra primero 10 imágenes de la situación de este sector de mexicanos desde el pasado colonial hasta el día de hoy y luego un breve texto sobre la historia de la población afrodescendiente en pueblo de Xalmolonga, perteneciente al municipio de Maninalco en el Estado de México, de donde salieron combatientes que acompañaron al realista Yermo a enfrentar a Vicente Guerrero, que también luchaba apoyado por afrodescendientes.

Enseguida viene un trabajo elaborado por dos dirigentes afrodescendientes, Rosa María Castro Salinas, de la Asociación de las Mujeres de la Costa A. C., oaxaqueña y Sergio Peñaloza Pérez, de la Asociación Civil México Negro, de la costa guerrerense, que narran cómo ha sido la lucha desde hace dos décadas por hacerse visibles, autoidentificarse con sus particularidades culturales y sociales, así como por el reconocimiento de derechos y la lucha por el acceso a

servicios de bienestar en las dos regiones con mayor concentración de población afrodescendiente del país. Narran las experiencias de encuentros, foros, talleres y luchas, liderazgos, contactos con instancias gubernamentales y académicas, en fin, un recuento de lo que les ha permitido avanzar, dentro de otras cosas, en que el INEGI incluyera el conteo de su población, lo que les permite saber que representan casi 1.4 millones de mexicanos. Destacan además que han levantado un movimiento nacional por el reconocimiento constitucional de su identidad cultural al igual que se ha hecho con los pueblos indígenas.

Los dos últimos trabajos son producto del esfuerzo de académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, Luz María Martínez Montiel realiza una reflexión histórica sobre los afrodescendientes en el devenir histórico de México, mientras que Juan Pablo Peña Vicenteño y Marco Antonio Pérez Jiménez, en su ensayo “Castigo y control”, realizan una revisión de toda la legislación encaminada a la población de origen africano en México de 1512 a 1824 y al tema de la esclavitud tanto de población indígena, en los primeros años, como fundamentalmente con la diáspora forzada africana que fue traída desde los primeros años del descubrimiento al nuevo mundo.

Finalmente, podría considerarse a: *Mexicanos. Pertenencia y orgullo* una especie de libro arte-objeto, por su excelente edición gráfica. La última parte está dirigida exclusivamente a mostrarnos decenas de fotografías en color de la diversidad que constituye la población afrodescendiente mexicana. Figuras bellas de niños, mujeres, adolescentes, ancianos, hombres y mujeres, afrodescendientes de diversas partes de México aparecen retratados en este libro con sus sonrisas y su mirada al horizonte. Muchos de ellos en su contexto de cercanía al mar, en su trabajo o en sus ceremonias y fiestas, con sus blusas bordadas de chaquira o sus trajes tejidos, engalanadas, con faldas coloridas, sombreros, huaraches, máscaras de cuero multicolor y pinturas en el cuerpo, pero también en las hamacas, o vistiendo con la ropa común y corriente que utiliza cualquier mexicano de a pie, sin faltar el colorido paliacate que contrasta con lo rojo de sus labios y lo negro del cabello en paisajes de inmenso azul.

Sin lugar a dudas estos tres libros que comentamos resultan del enorme compromiso que las instituciones que los editan tienen con el futuro de la población afrodescendiente mexicana en el contexto del decenio Internacional dedicado a ellos. Van encaminados a que conozcamos a este importante grupo de mexicanos que, como otros, constituyen una población en situación de vulnerabilidad, y sufren mayores condiciones de discriminación que la propia población indígena, casi como acontecía en la época colonial cuando ocupaban el último escalafón en la escalera social.

Recepción: 15 de marzo de 2018

Aprobación: 23 de abril de 2018

Reseñas bibliográficas

GARZA TOLEDO, Enrique de la, *Hacia un concepto ampliado del trabajo. Del concepto clásico al no clásico*, Barcelona, Anthropos Editorial / Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2010, 157 p.

Esta espléndida obra, producto de las tareas de investigación de la Universidad Autónoma Metropolitana, representa un esfuerzo pleno de rigor y seriedad. En sus páginas se muestran, desde la perspectiva de la *Sociología del trabajo*, las transformaciones que ha experimentado el mundo laboral en los últimos tiempos y que repercuten en el tipo de relaciones de aquellos que trabajan respecto de quien les da el empleo, al grado de establecer que hay un antes y un después, en referencia a los cambios de carácter liberal de las estructuras de los diversos sistemas económicos en el mundo. En este sentido, debe tomarse en consideración cómo a partir de la década de los ochenta, se registró a nivel mundial una transformación sin antecedente, precisamente con la llegada del *neoliberalismo* y la puesta en práctica de una política encaminada a aprovechar al máximo los recursos con los que contaba la producción, incluyendo los recursos humanos, y en tal sentido, abandonando el llamado *Estado de bienestar*, que le procuraba al trabajador una estabilidad en su empleo y con ello, la posibilidad de llevar una *ruta segura* respecto de su diaria lucha por ganarse el sustento y el de su familia.

Enrique de la Garza Toledo nos recuerda que la *Sociología del trabajo* se entiende como la disciplina que estudia, sobre todo, la actividad de los que trabajan y ha estado centrada históricamente en la línea que inicia con la gran industria del siglo XIX, continúa con las empresas *taylorizadas* y *fordizadas* de la primera parte del siglo XX y termina con las *toyotizadas*, caracterizadas por los portentos de la automatización

y la informática, combinadas, o no, en formas novedosas de organización para el trabajo. En esta vertiente, también se incluyen los servicios modernos, tales como los bancarios y los relativos a las telecomunicaciones.

Es de considerar, apunta de la Garza Toledo, el hecho de que siempre existieron trabajos no asalariados en negocios pequeños, sea en la industria, en los servicios o en la agricultura, además de que, desde la década de los setenta, hubo una serie de servicios, antiguos o modernos, alrededor de las actividades agrícolas y, parcialmente, de las industriales. En una parte determinada de estos servicios, interviene de manera directa el cliente dentro de los procesos de producción, tal y como le podría corresponder a un actor que lo hace en una representación teatral con la presencia de los espectadores; entre otros, es más de un agente *extraño* a la relación laboral los que intervienen, como lo sería —por ejemplo— el agente de tránsito, los demás automovilistas o los transeúntes, además del usuario, en el trabajo del taxista. Este segmento de las ocupaciones no clásicas, pero tradicionales (vendedor ambulante, taxista, chofer de autobús, prostituta, limpiabotas, mariachi, etcétera), se ha extendido en los países desarrollados, amén de que, en los otros, siempre han sido las más importantes desde el punto de vista cuantitativo. Curiosamente, se les ha analizado y calificado como informales, ahora como atípicos, precarios, inseguros, no estructurales, etcétera. Por eso la necesidad de que se cuente con otro enfoque para estudiarlos, precisamente el del *trabajo no clásico*.

sico, entendiendo por éste el que no sigue la línea de desarrollo que va del oficio semiartesanal, al obrero maquinizado, al *taylorizado*, *fordizado*, al automatizado o *toyotizado* y, finalmente, al informatizado.

Desde este punto de vista, el autor añade que el trabajo no clásico puede implicar la intervención directa del cliente u otros agentes diferentes a la clásica relación *obrero-patronal* en el proceso de trabajo, también a la producción meramente simbólica objetivada (diseño de *software*) o subjetivada (concierto de música), así como a los solapes entre producción y reproducción (trabajo a domicilio), el trabajo desterritorializado (venta a domicilio) e incluso el trabajo en o para la agricultura (la mediación del clima, la fertilidad de las tierras, la operación genética o el control y combate a las plagas). Lo cierto es que la aparición de tan rica variedad de *trabajadores*, repercutió en la presencia de nuevas y amplias identidades colectivas, que muy poco tienen que ver, precisamente, con el modelo clásico del *individuo asalariado*, que acude cotidianamente a prestar sus servicios —durante ocho horas— a las instalaciones de la enorme planta de la empresa que lo contrató, a cambio de determinada suma y de sus prestaciones.

Sin duda, el afán de la presente publicación por redefinir el concepto de trabajo y otros aspectos más, labor en la que también contribuyen Juan Carlos Celis Ospina, Miguel Ángel Olivo Pérez, Martín Retamozo Benítez, José Luis Gayosso Ramírez, Saúl Horacio Moreno, Gustavo Garabito, Juan Hernández y José Guadalupe Rodríguez, hacen de ella un referente importante para explicarnos las transformaciones, los cambios tan drásticos, en ocasiones dramáticos, que han tenido las relaciones laborales en el mundo y que han impactado, de una u otra manera, en la dinámica laboral y en la calidad de vida de los trabajadores.

Se debe apuntar que en esta dinámica del proceso productivo, el elemento *organización* ha sido indiferente, entre otras cosas, a la disminución del poder adquisitivo de los salarios, a las fuertes restricciones en las prestaciones, a lo precario del régimen de seguridad social, a la afectación de los planes de jubilación y de retiro, o, más aún, a la política de despidos masivos, situación más que palpable en los países que en la actualidad la padecen,

como es el caso de España. Eso explica el favorecimiento de algunas figuras jurídicas tendentes a liberar a las empresas de obligaciones con sus trabajadores, o a realizar contrataciones de personas en lo individual que, mediante un contrato, realizan para las unidades productivas labores muy especializadas, con pagas modestas y sin prestación alguna. De lo anterior se desprende una relación entre el trabajador o *víctima*, y sus derechos humanos, lo que ya se había apreciado desde el punto de vista del pensamiento de la liberación, esto es, la politización del discurso religioso en América Latina.

Sirvan entonces estas páginas para aproximarse a los cambios radicales que el mundo laboral ha experimentado y así identificar a las víctimas de las transformaciones que los sistemas económicos capitalistas tienen ante sí, o que ellos mismos han producido, en la cotidiana afectación de sus derechos humanos. Al respecto, es de considerar lo que ha sostenido Ignacio Ellacuría, al prevenir la utilización deformada del concepto, toda vez que:

[...] la historización dialéctica de los derechos humanos trata de resolver el problema de qué hacer con el bien 'común' y los 'derechos humanos' en una sociedad, no solo escindida, sino conflictiva. Si el bien ha de ser 'común' ha de tenerse en cuenta a la humanidad entera, si el derecho ha de ser 'humano' ha de tenerse en cuenta asimismo a la humanidad entera, sin que esto obste a que haya derecho a ciertas particularizaciones peculiares del bien común y de los derechos humanos.¹

Es oportuno considerar, por otra parte, la generación de las víctimas del sistema de derecho vigente, o *los sin-derechos*, como los denomina Enrique Dussel.² En tal sentido, la vertiginosa ola de modificaciones al mundo de lo laboral, comparte los signos de las dinámicas a las que está sometida la evolución de la tecnología, pues los cambios se suceden uno a otro y los

¹ Documento consultado en <http://www.uca.edu.sv/filosofia/index.php?cat=52>.

² Ver Enrique Dussel y J. A. Senet de Frutos, *Hacia una filosofía política crítica*. Bilbao, Desclee de Brouwer, 2001, p. 151.

trabajadores no salen del primero, cuando se registra el siguiente, y en ello se pueden perder derechos que les habían sido garantizados por los diferentes sistemas jurídicos nacionales. Aquí, incluso, se pueden registrar, de algún modo, contrastes en las novedades normativas, sobre todo, si tomamos en cuenta los cambios que también nuestro sistema normativo ha experimentado. En este sentido, tenemos, por un lado, la reforma Constitucional del 10 de junio de 2011, que abrió la posibilidad para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conociera de asuntos laborales, con lo que amplió su espectro de atención con relación a un sector tradicionalmente ajeno, y, por el otro, respecto de la llamada *Refor-*

ma laboral, que por razones de tan diversa índole quedó en espera de ser materializada durante muchos años y que, en noviembre de 2012, por fin se produjo, al modificarse a varios preceptos de la Ley Federal del Trabajo, lo que necesariamente implica la modificación de múltiples aspectos de las relaciones laborales en nuestro país, y cuyo análisis podría desarrollarse en otro comentario.

ARTURO GUILLERMO LARIOS DÍAZ
Centro Nacional de Derechos
Humanos de la CNDH

Recepción: 12 de febrero de 2018
Aprobación: 12 de febrero de 2018

VILLALOBOS, Juan Pablo, *Yo tuve un sueño. El viaje de los niños centroamericanos a Estados Unidos*. México, Anagrama, 2018.

*La historia del mundo ha sido la historia de quienes viajaron sin papeles en la infancia.*¹

Vivimos actualmente una crisis humanitaria en materia migratoria que deriva de una pluralidad de factores. En la región, este fenómeno es resultado en buena medida por la puesta en práctica de políticas que no han logrado generar niveles adecuados de desarrollo económico, social y político en beneficio de la población; es también producto de la incapacidad estatal para garantizar a los habitantes de ciertos territorios el piso mínimo de existencia o mínimo vital. Asimismo, diversos Estados han incumplido con la obligación de proveer las condiciones indispensables de seguridad ciudadana que permitan a las personas ejercer sus derechos de manera libre y plena.

En análogo sentido, puede señalarse que las barreras económicas al ejercicio de los derechos, y la violencia desbordada en múltiples regiones, también configuran algunas de las motivaciones que han empujado el desplazamiento de personas tanto a nivel interno como transnacional. Por consiguiente, la confluencia de dichas causas ha provocado que un elevado número de personas abandonen sus países de origen con la finalidad de hallar en otros lugares mejores niveles de vida para ellas y sus familias. De ahí que en inúmeros casos

la migración se conciba como la única alternativa o una estrategia de supervivencia. El presente texto surge a partir de la lectura del libro titulado *Yo tuve un sueño* de Juan Pablo Villalobos, mismo que da cuenta de la compleja realidad que enfrentan las personas en contexto de movilidad. El libro que se comenta reúne una serie de relatos que fueron dados a conocer por sus protagonistas: niñas, niños y adolescentes que migraron de los países de Guatemala, Honduras y El Salvador con un objetivo compartido, materializar en Estados Unidos un sueño, el cual se traduce en el anhelo de lograr mejores condiciones de vida.

El autor del libro advierte que todas las narraciones se desprenden de las entrevistas realizadas a un grupo de niñas y niños durante 2016 en Nueva York y Los Ángeles. Ellas describen las duras experiencias que este grupo de personas tuvo que atravesar a lo largo de distintos momentos, las cuales aparecen desde que abandonan sus hogares, prosiguen a lo largo de su travesía por México y persisten una vez que ingresan al país de destino. Los personajes de estas trágicas historias relatan sus esfuerzos por alejarse de los profundos entornos de pobreza y violencia que afectan a varios de los Estados localizados en nuestro hemisferio.

El marco de características definido por la presencia de carencias de tipo económico y la habitual e incontenible delincuencia, ha sido extensamente documentado por órganos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). De acuerdo con datos del citado órgano, el continente americano

¹ Juan Villoro, "El peligro de ser niño", *Reforma*, 28 de junio de 2018. Columna redactada con motivo de la separación de familias de personas migrantes indocumentadas en Estados Unidos.

acusa un notable estancamiento en la reducción de los índices de pobreza. Las estadísticas indican que el número de personas que vive en esta situación creció en 2014, alcanzando “los 168 millones, de las cuales 70 millones se situaron en condición de indigencia [pobreza extrema]”.² Tan solo para el 2015, la CEPAL registró el incremento de las tasas correspondientes a los dos indicadores (pobreza e indigencia), de donde se desprende que 175 millones de personas se encuentran enfrentados a escenarios de pobreza resultantes de la carestía de ingresos, de las cuales, 75 millones se ubican en contexto de indigencia. En los países centroamericanos, “seis de cada 10 hogares se encuentran en situación de pobreza”.³

En lo que atañe al creciente déficit en el tema de seguridad ciudadana, es importante poner de relieve que durante el periodo 2015 la tasa global de homicidios fue de 8.3 por cada 100.000 habitantes. Enfocado al ámbito regional, el mismo órgano de Naciones Unidas constató que en América Latina y el Caribe la tasa de homicidios sufrió una significativa expansión, aunque con tendencia heterogénea. En contraste con el promedio mundial, Centroamérica y México mostraron la peor posición en todo el continente, con tasas que quintuplicaron la media global, o bien, en el caso de los países del Caribe, se “alcanzaron tasas de 25 por cada 100.000 habitantes, lo que significa que ocupan el tercer lugar entre las regiones con más violencia en el mundo”.⁴

Sin embargo, en consonancia con lo anteriormente expuesto, estimo necesario trazar algunas interrogantes y darles respuesta a través de la exposición de algunas evidencias empíricas que informen acerca de las causalidades que originan los procesos migratorios de este grupo en situación de vulnerabilidad y, en específico, de las niñas, niños y adolescentes que contaron sus experiencias en este libro. Ello con el propósito de fijar el contexto específico

que permita aproximarnos, en la mayor medida posible, a la trascendencia de los testimonios que integran la obra comentada. En esta dirección, y siguiendo la narrativa del texto, es pertinente conocer de dónde vienen estas historias, cuál es la procedencia de sus protagonistas y cómo es el entorno social de donde éstos emergen.

De tal modo, sin afán de ofrecer una respuesta simplista que reduzca la magnitud del problema, puede afirmarse que todas, sin excepción, surgen de escenarios determinados por hondas desigualdades, pobreza y exclusión. Guatemala, por ejemplo, “ha estado marcada por el colonialismo, guerras, dominación, vasallaje y dictaduras militares. La situación social y económica... se sigue caracterizando por la pobreza, el racismo, la exclusión, la violencia y la impunidad”.⁵ Las asimetrías que imperan en la nación guatemalteca impactan en el acceso a servicios esenciales como los educativos y de salud. Así también, la carencia de ingresos ha propiciado que el 59.3% de la población de Guatemala viva en condiciones de pobreza, del cual el 23.4% se sitúa en niveles de pobreza extrema.⁶

El problema adquiere rasgos más negativos tratándose de grupos históricamente marginados, como es el caso de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. En Guatemala “casi cuatro de cada cinco personas indígenas vive en la pobreza”,⁷ y los niveles de carencias son tres veces mayores entre la población indígena que aquella que no lo es. De cara al crítico estado de cosas que enfrenta este grupo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana o CIDH) ha manifestado su preocupación respecto de la falta de asignación de recursos para atender las necesidades específicas de niñas y niños.⁸

El olvido al que se ha sometido a la población infantil guatemalteca se manifiesta en elevados índices de desnutrición. De los Estados de América Latina, Guatemala es el territorio con el mayor número de niñas

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina, 2015*. Santiago de Chile, CEPAL, 2016. p. 7.

³ *Idem*.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis* (LC/SES.37/4), Santiago de Chile, CEPAL, 2018, p. 55.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. Washington, D. C., OEA, CIDH, 2017, párr. 38.

⁶ *Cfr., ibidem*, párr. 39.

⁷ *Idem*, párr. 40.

⁸ *Cfr., op. cit., supra* nota 5, párr. 40.

y niños afectados por la desnutrición, circunstancia que se incrementa en el área rural donde “el 48 %, es decir, prácticamente la mitad de los niños y niñas guatemaltecas, padecen desnutrición crónica. Los más altos índices de desnutrición crónica e inseguridad alimentaria [se concentran en los lugares] donde predomina la población indígena”.⁹

Con referencia al derecho a la educación el panorama es igualmente desfavorable. En tal sentido, la media de escolaridad únicamente alcanza los 6.4 años, cifra que se reduce a 4.8 cuando se trata de niñas y niños indígenas. La aguda exclusión ha propiciado que 1.8 millones de niñas, niños y jóvenes entre 10 y 19 años se encuentren al margen del sistema escolar. De igual manera, “más de 678,000 adolescentes en edad de recibir educación básica no tienen acceso a la misma [y el] 20.8 % de guatemaltecas y guatemaltecos mayores de 14 años son analfabetas. [Por lo que corresponde] a la población indígena en este grupo etario, el analfabetismo alcanza el 32.8 %”.¹⁰

Ahora bien, puesta la atención sobre otro de los países integrantes del denominado Triángulo Norte de Centroamérica, debe señalarse que la República de Honduras padece una grave ausencia de seguridad. En este sentido, se tienen informes que muestran cómo en el país la violencia ha escalado año con año hasta alcanzar niveles alarmantes. En el año 2000, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes fue de 50.9, este indicador aumentó a 81.8 en el 2010 y ascendió a 91.4 en 2011. Para el 2013, Honduras alcanzó el índice de homicidios más alto a nivel mundial con una tasa de 79 por cada 100 mil habitantes.¹¹ Los elevados grados de violencia han sido producto de la interacción de diversos factores, entre ellos, resalta el incremento del crimen organizado y el tráfico de drogas que ha venido acompañado de una intensa propagación del fenómeno de las pandillas, todo esto en el marco de una débil respuesta del aparato especial que ha tenido como con-

secuencia el desarrollo de impunidad, actos de corrupción y elevados niveles de pobreza y desigualdad.¹²

En fechas recientes, la Comisión Interamericana llevó a cabo una visita *in loco* dentro del territorio hondureño, misma que tuvo lugar del 30 de julio al 3 de agosto de 2018. La visita al lugar de los hechos arrojó nuevas alertas sobre el frágil estado de los derechos humanos en el país. En tal virtud, el órgano de promoción y defensa de las libertades fundamentales pudo observar que la condición socio-económica impacta de manera acentuada en los derechos de niñas, niños y adolescentes, obstaculizando su acceso a oportunidades de desarrollo y bienestar. Los niveles de carencias económicas de este sector de la sociedad son los más altos en toda América Latina. Del total de la población infantil (menos de cuatro millones), hay 435,000 niñas y niños que ilegalmente prestan su fuerza de trabajo.¹³

De igual manera, es causa de preocupación que más de un millón de niños, niñas y adolescentes entre tres y 17 años no acudan regularmente a la escuela o permanezcan excluidos del sistema educativo. También con relación a niñas y niños, es especialmente grave la ejecución de acciones estatales denominadas “operaciones de limpieza social”. En contextos afectados por fallas de índole estructural, violencia proveniente de agentes no estatales, y a los que se añade la incapacidad o falta de respuesta por parte de las autoridades, el impacto diferenciado es mayor cuando se trata de grupos en posición de vulnerabilidad. Por eso, la CIDH ha observado que la suma de estos factores incide plenamente en “la decisión de migrar de muchas niñas, niños y adolescentes, y sus familias, así como en el desplazamiento interno”.¹⁴

Este es, a grandes rasgos, el marco social, económico y político de donde parte el conjunto de sucesos narrados por los protagonistas del libro. En primer término,

¹² Cfr., *op. cit. supra* nota 11, párr. 36.

¹³ Cfr., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *CIDH concluye su visita a Honduras y presenta sus observaciones preliminares* [Comunicado de prensa núm. 171/18], 3 de agosto de 2018, disponible para consulta en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/171.asp>

¹⁴ *Idem*.

⁹ *Ibidem*, párr. 41.

¹⁰ *Ibidem*, párr. 43.

¹¹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en Honduras*. Washington, D. C., OEA, CIDH, 2015, párr. 32.

es pertinente indicar que uno de los elementos coincidentes de este conjunto de relatos estriba en la separación familiar. La falta de trabajo¹⁵ y de oportunidades para desarrollar un plan de vida digno ha orillado a que padres y madres tengan que dejar a sus hijos e hijas para migrar a la Unión Americana con el objetivo de proveerles los recursos necesarios y así garantizar su subsistencia, que en muchos casos también comporta el sostenimiento del resto de los integrantes de la familia. Con relación a esta problemática, uno de los adolescentes entrevistados dijo “Mi papá se fue a Estados Unidos en el 2007, por la situación del trabajo, para poder mantenernos a nosotros, tuvo que irse para darnos una mejor vida. Él siempre estuvo pendiente de mí y de mi hermana”.¹⁶

La situación descrita se cuenta por miles y su gravedad queda plenamente expresada en el libro. De tal suerte, cuando a Dylan le preguntan acerca de su madre, refiere lo siguiente: “Su voz es lo único que conozco bien. La voz de mi mamá la conozco desde chiquito, pero solo la voz, porque cuando ella se vino a Estados Unidos yo nomás tenía seis meses. Quizá me dejen ir con ella si saben que no la conozco. Que solo conozco su voz”.¹⁷

Con atención a la violencia, quiero retomar un fragmento del relato de un niño migrante, el cual claramente expresa la manera o modo de vivir que tienen las personas en medio de la crisis de seguridad que ataca a gran parte de la sociedad salvadoreña. Dylan –cuyo nombre es modificado para proteger su identidad– al momento de ser entrevistado tenía 10 años de edad, comenta cómo recibía amenazas por parte de las pandillas de su localidad. En sus palabras expresa lo siguiente: “[...] me molestaban fuera de la escuela. Los de las pandillas. Eran varios. Altos. Usaban navajas. Me dijeron que si no me unía a ellos cuando tuviera 10 años me iban a matar. También a mis amigos. Nos decían en la

calle, después de la escuela. Nosotros teníamos miedo”.¹⁸

De igual manera, Miguel Ángel, un adolescente salvadoreño, platica su experiencia como miembro de la comunidad LGBTTTI y relata lo que sigue: “En la ciudad hay muchas pandillas, la Mara Salvatrucha y la 18, viendo quién quiere contribuir a hacer maldades, y si te niegas te dicen que te van a matar. O ni te dicen y ya van y te matan. O a veces piden renta. Si eres gay ellos te molestan todavía más, a los gays los violan y los matan”.¹⁹

En este orden de cosas, es importante enfatizar que la difícil travesía de las personas migrantes viene acompañada desde el comienzo por diversas complejidades y amenazas a la vigencia de sus derechos. Entre los principales riesgos que enfrentan durante su trayecto se hallan las extorsiones, secuestros, homicidios o hasta desapariciones.²⁰ Es ejemplificativa la respuesta que da uno de los entrevistados a la pregunta “¿No tienes miedo de que te pueda pasar algo?”, a lo que el adolescente respondió: “Tengo miedo de México, es el país más peligroso por los cárteles y esas cosas”.²¹

Kimberly, de origen salvadoreño, emigró a Estados Unidos en el 2014 cuando tenía 14 años, ella refiere que, durante su paso por el territorio mexicano, el grupo de migrantes que la acompañó fue víctima de extorsiones por parte de las autoridades del país. Sobre su experiencia dijo:

Ya nos habían parado varias veces... cuando íbamos en el autobús. Nos asomábamos por la ventana y veíamos a la policía: las camionetas y los hombres uniformados... Hacían como que iban a llevarnos detenidos para asustarnos. Decían que si no les dábamos la cantidad de dinero que ellos pedían, que allí nos iban a regresar a nosotros. Que no nos iban a dejar pasar. Que nos iban a

¹⁵ Con referencia específica a Guatemala, “el empleo informal alcanza casi el 70 % de la población laboral [...], en el área rural el empleo informal alcanza el 85 %”. *Cfr., op. cit. supra* nota 5, párr. 47.

¹⁶ Juan Pablo Villalobos, *Yo tuve un sueño. El viaje de los niños centroamericanos a Estados Unidos*. México, Anagrama, 2018, p. 74.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 53 y 54.

¹⁸ *Ibidem*, p. 59.

¹⁹ *Ibidem*, p. 78.

²⁰ *Cfr.*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe anual de actividades 2017* [grupos de atención prioritaria y otros temas], disponible para consulta en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>

²¹ J. P. Villalobos, Juan Pablo, *op. cit., supra* nota 16, p. 75.

deportar. Les dábamos el dinero que traíamos y nos dejaban pasar.²²

Siguiendo con la narrativa de la serie de adversidades que enfrentan las niñas, niños y adolescentes migrantes, podemos señalar que una vez que han ingresado al país de destino aparecen otras formas de exclusión y maltrato que son contrarias a su dignidad humana. Por ejemplo, también Kimberly refiere sus vivencias en los centros de detención migratorios conocidos como “hieleras” en Estados Unidos:

No se puede saber muy bien qué hora es cuando estás en la hielera. Ni si es de noche o de día. La hielera es la celda a la que te meten después de que te agarra migración. Le dicen hielera porque es un cuarto donde hace mucho frío y lo único que te dan es una cobija como metálica. Hace tanto frío que me están dando calambres en las piernas, aunque más bien los calambres han de ser por estar todo el tiempo parada. Cuando me encerraron ya no había espacio para poderme sentar, para poderme acostar a dormir, porque ya todas las muchachas estaban durmiendo acostadas en el piso y ya no había más lugar.²³

Pese a la larga lista de vicisitudes, muchas de estas historias tuvieron desenlaces favorables en el país de acogida, sin embargo, el común denominador que subyace a todas ellas se expresa en el miedo, bajo la idea de que “si regreso a mi país, yo presiento que me va a pasar algo malo”.²⁴

Cabe mencionar que en este momento un importante número de personas migrantes se encuentra instalado en la frontera de México con Estados Unidos. El colectivo partió de San Pedro Sula el pasado 13 de octubre con la finalidad de transitar por Guatemala, cruzar el territorio mexicano y finalmente poder ingresar a Estados Unidos.²⁵

Muchos de los que conforman la denominada “Caravana migrante” son niñas, niños y adolescentes que viajan sin compañía de un adulto, ojalá que ellos, al igual que los protagonistas del libro, puedan cumplir el sueño de lograr una vida mejor, “liberados del temor y de la miseria”.²⁶

De cara a este dramático panorama, desde el ámbito del orden jurídico internacional, se realizan encomiables esfuerzos que persiguen abordar la problemática migratoria desde diversos y amplios enfoques. El más reciente de ellos se materializa en el instrumento internacional denominado Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas con ocasión de la Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2018.²⁷ Ya la presidenta del órgano deliberativo de la ONU se ha pronunciado respecto de dicho instrumento señalando que tiene como finalidades esenciales “apoyar a los países de origen, tránsito y destino; empoderar a los migrantes y las comunidades de acogida; y garantizar que el retorno de los migrantes se realice en condiciones seguras y decentes”.²⁸

Resulta por demás innecesario resaltar que el arribo y adopción del multicitado Pacto es, ahora más que nunca, de gran pertinencia; sin embargo, entre algunas de las consideraciones puede mencionarse que, aun cuando ya se contaban con varios ins-

do de Prensa 225/18], 28 de octubre de 2018, disponible para consulta en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/225.asp>

²⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos* [preámbulo].

²⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración*, disponible para consulta en: <http://www.un.org/es/conf/migration/>. El citado instrumento fue votado a favor por 152 países de los 193 que conforman la Organización de las Naciones Unidas, hubo 12 abstenciones y cinco votaciones en contra (República Checa, Hungría, Israel, Polonia y Estados Unidos), ver Naciones Unidas, “General Assembly Endorses First-Ever Global Compact on Migration, Urging Cooperation among Member States in Protecting Migrants” [Comunicado de prensa GA/12113], 9 de diciembre de 2018, disponible para consulta en: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12113.doc.htm>

²⁸ *Idem*.

²² *Ibidem*, pp. 26-27.

²³ J. P. Villalobos, Juan Pablo, *op. cit.*, *supra* nota 16, p. 15.

²⁴ *Ibidem*, p. 49.

²⁵ Cfr., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *CIDH expresa preocupación por la situación de la “Caravana de migrantes” proveniente de Honduras y llama a los Estados de la región a adoptar medidas para su protección* [Comunica-

trumentos en la materia, algunos de naturaleza orientadora como la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, o jurídicamente vinculantes en el caso de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, lo cierto es que persistía un notable vacío con relación a un documento que atacara, de manera focalizada y con visión omnicompreensiva, el amplio abanico de situaciones que enfrentan las personas en contexto de movilidad.

Por otra parte, conviene también apuntar que el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular asume la complejidad del fenómeno migratorio con base en la cooperación internacional. En este sentido, un fenómeno que por definición es de naturaleza internacional, ha sido primordialmente atendido a partir de criterios aislados que pretenden controlarlo exclusivamente a través del derecho doméstico de los Estados involucrados. De tal suerte, gran parte de las políticas migratorias y el tratamiento a las personas migrantes, han pasado por un endurecimiento gradual, que además ha venido acompañado por la exacerbación de sentimientos xenófobos, lo cual no es otra cosa que el reflejo de manifestaciones que expresan un profundo menosprecio y desconocimiento de los derechos humanos de las personas en contexto migratorio.

Por ello, el referido instrumento enfatiza que su propósito consiste en fomentar la cooperación multilateral ya que es un hecho indiscutible que “ningún Estado puede abordar la migración en solitario”.²⁹ De ahí que, tal como se declara en el texto del documento, el presente Pacto Mundial significa “un hito en la historia del diálogo y la cooperación internacional sobre la migración”.

Aun cuando el aludido Pacto carece de fuerza jurídica vinculante, sus 23 objetivos van encauzados a que los Estados optimicen la gobernanza de la migración a nivel local, nacional, regional y global; esto, a través de la puesta en práctica de diversas

medidas que resuelvan, entre otras cuestiones, los distintos factores y obstáculos que impiden a las personas construir y mantener niveles dignos de vida en sus países de origen. También, establece directrices que pretenden disminuir las amenazas a que se encuentran expuestas las personas migrantes, las cuales inician desde su salida, durante el trayecto, y continúan hasta su ingreso al país de acogida; asimismo, se ocupa de analizar las complejidades y desafíos que el fenómeno migratorio plantea a los Estados receptores.

Con todo, existen voces que proclaman rechazo al potencial transformador del instrumento en comento, y a los beneficios que mediante la cooperación internacional pueden lograrse para la vida de millones de personas en contexto migratorio. Así pues, al momento de redactar estas líneas suman seis los Estados que niegan la adopción de compromisos en materia migratoria ya que, en fechas recientes, el presidente de la República Federativa Brasileña anunció la salida de su país al Pacto Mundial con el argumento de que “Brasil es un país soberano para decidir si acepta o no migrantes”.³⁰ Ojalá que la situación revierta, y con ello también cambie la equívoca idea que concibe a la migración transnacional como una amenaza y no como una oportunidad para generar “prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en nuestro mundo globalizado”.³¹

ALFREDO ACUÑA PACHECO
Centro Nacional de Derechos
Humanos de la CNDH

Recepción: 10 de diciembre de 2018
Aprobación: 10 de diciembre de 2018

²⁹ Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, *Proyecto de documento final de la Conferencia* [A/CONF.231/3], párr. 7, 30 de julio de 2018, disponible para consulta en: <http://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

³⁰ *El Mundo*, “Brasil abandona el pacto migratorio de la ONU”, 9 de enero de 2018, disponible para consulta en: <https://www.elmundo.es/internacional/2019/01/09/5c35c928fdddf0c4e8b4737.html>

³¹ Conferencia Intergubernamental..., *op. cit.*, *supra* nota 29, párr. 8.

Comentario cinematográfico

Disfrazarse de niño para sobrevivir, comentario cinematográfico, a la película *Juliana*.

María de la Luz González Valadez*

I. Introducción

*Juliana*¹ es el título de una película dirigida en 1988 por Alejandro Legaspi y Fernando Espinoza, escrita por René Weber, bajo la producción del grupo Chaski, quienes se caracterizaron en la década de los ochenta, por producir cintas cinematográficas, que retrataban la lucha de los niños para sobrevivir en un contexto violento, de pobreza, abandono, autoritarismo, machismo y vida callejera. Es decir, en un ambiente en el que los derechos humanos son violentados por los propios familiares y por cualquier persona.

La trama de esta cinta describe a una adolescente con escasos 13 años de edad, que se escapa de su casa, debido a los maltratos que le proporciona su padrastro. Una vez en la calle, se enfrenta a la dura lucha por sobrevivir. Entonces descubre la marginación que sufren las niñas cuando tratan de encontrar trabajo. Es por ello, que decide cortarse el pelo y disfrazarse de niño, para unirse a una pandilla callejera, de este modo, logra insertarse con un grupo de muchachos que cantan en los camiones de Lima, Perú, quienes son protegidos y al mismo tiempo explotados, por un ex presidiario.

En esta obra se puede apreciar el excelso trabajo, tanto del guionista como de los directores, al mostrar la dura vida cotidiana de las diversas historias familiares que están inmersas en una cultura de violencia y precariedad, por una crisis económica. Esto se aprecia en las escenas, los diálogos y las actuaciones de los actores.

Por otro lado, todo el drama social que maneja la película, lo transforman en un entretenimiento reflexivo, que te deja con la esperanza que el destino no siempre te marca negativamente, ya que existe la posibilidad de cambiarlo, para vivir mejor.

Los méritos de esta película son varios, entre los cuales se destacan: la excelente actuación de los niños y sobre todo de la protagonista principal, quien en su interpretación transmite la lucha de los niños por sobrevivir en las calles y defender los derechos humanos y exigirlos.

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

¹ Chaski (productor); Alejandro Legaspi y Fernando Espinoza (directores), fecha (1988). *Juliana* (cinta cinematográfica) Perú. Grupo Chaski.

Sin embargo, el mérito esencial de esta cinta radica en la forma en que maneja el tema de la identidad de género y lo hace mediante un *close up*, esto sucede cuando la niña titubea para cortarse el cabello y disfrazarse de niño. Pero muy hábilmente la empodera, convirtiéndola en el líder de la pandilla.

II. Sinopsis de la película *Juliana*

La historia de Juliana presenta dos escenarios. El primero es cuando vive con su madre, su padrastro Pacho, y sus dos hermanos pequeños, hijos de este último. El segundo contexto es una casa abandonada y deteriorada en el centro de la ciudad junto a don Pedro, un hombre ruin, ex presidiario, y quien explota a un grupo de niños que trabajan para él.

La familia de Juliana es provinciana, migrante que ha venido a la capital en busca de oportunidades. La relación en este hogar está marcada por el abuso y el maltrato. La madre vende comida en una carretilla, en las calles de Lima, mientras Juliana trabaja en los cementerios, cambiando el agua y las flores de los nichos y limpiando lápidas. El padrastro, por su parte, conoce el oficio de plomero, pero muy rara vez lo ejerce, ya que duerme hasta la tarde.

Por otra parte, el hermano de Juliana producto del primer matrimonio de la mamá, lo apodan Clavito. Es un niño de aproximadamente de 10 años y ha huido de la casa materna. Él vive de trabajar cantando en los microbuses, pidiendo limosna o cometiendo pequeños robos. Cada día, debe entregar, el dinero ganado, a don Pedro, quien da la apariencia de ser un padre que lo cuida y protege, pero en realidad lo explota a él y a siete niños más.

En estos contextos, duros y pobres, de real miseria, carentes de amor y protección material, Juliana se rebela ante la injusticia, el maltrato, el machismo, el sexismo, actitudes de las cuales es víctima. Por ello, decide disfrazarse de hombre cuando abandona su casa y se une a los niños que viven con don Pedro.

Ella no es precisamente una niña educada, mucho menos posee un carisma impresionante, que le permitan acceder a mejores oportunidades de vida. Sin embargo, ha desarrollado, actitudes y comportamientos violentos, agresivos que, en medio de su pobreza, le han permitido subsistir.

Los niños que conviven, bajo el dominio de don Pedro, se pueden describir, como una pandilla, con historias muy similares, ya que provienen de familias desintegradas, pobres, donde los golpes, insultos, humillaciones y falta de comida, forman parte de su cotidianidad. Como Moni, niño que huye de su casa por tener un padre abusivo que golpeaba a su madre. Gusano, que su madre lo golpeaba la mayor parte del tiempo. Los morenitos, hermanos apodados "Pelé" y "Arañita", que escaparon de su casa por defenderse de un trato racista. Nabo, un niño huérfano, y Cobra, un chico golpeado por sus padres. Esto es lo que viven y padecen los niños, pero a la vez lo que los une es su dolor.

III. La pobreza infantil ante el derecho a la educación

Al ver la película *Juliana*, se generaron en mí varias dudas sobre los niños, niñas y adolescentes pobres; para solventar esas inquietudes, busque niños pobres

para saber su idea de su condición de pobreza, y cerca de una escuela vi a un grupo de niños que venden diversos dulces, me acerque a ellos para iniciar un diálogo y entender los estigmas con que la sociedad los identifica, como consecuencia de no asistir a la escuela.

La primera pregunta fue ¿para qué vendes dulces? y la respuesta consistió en un silencio y después, se escuchó un —para tragar—. La segunda ¿vas a la escuela?, la respuesta: —cuando se puede—. Tercer cuestionamiento ¿eres o te sientes pobre?, esta respuesta me causo mucho asombro ya que me dijo —sí, pero cuando me compro algo siento que no soy tan pobre—.

Conforme avanza el diálogo se percibe la confianza y las respuestas son más sinceras. La pregunta de que, si es violento, tuvo una respuesta igual de sorprendente —sí y mucho—, para que la gente me respete y no se meta conmigo, aunque a veces es para desquitarme porque ellos lo tienen todo y yo no, de repente agarra su bolsa de dulces y se va corriendo.

Aunque el diálogo fue muy corto, se puede reflexionar sobre ¿por qué se repiten las mismas historias?, ¿por qué los pobres no salen de esa situación?, ¿por qué si trabajan siguen siendo pobres? Los cuestionamientos no van con la intención de buscar un culpable o causante de que se genere dicho fenómeno.

Porque si quisiéramos un culpable, en lo primero que podemos pensar, es en las políticas públicas, que no se encaminan adecuadamente para combatir la pobreza y los niños puedan asistir a la escuela. O la sociedad que los invisibiliza, convirtiéndolos en víctimas de las circunstancias en vez de identificarlos como sujetos que tienen la capacidad de exigir sus derechos.

Sin embargo, con una mirada puesta en el sistema escolar, se puede decir que un niño se da cuenta de que es pobre cuando ingresa en el sistema escolar, debido a que allí se dan cita las diversas culturas, costumbres y tradiciones, así como las posibilidades económicas de sus integrantes.

La escuela les enseña a los niños a ver, que hay otras maneras de mirar la vida y que puedes generar otra forma de vivirla.

La siguiente reflexión obligada sería, entonces la escuela tampoco está haciendo bien su función y por lo tanto también es culpable. No lo sé, pero lo que sí se, es que, a ese niño pobre nadie le ha enseñado a incorporar una rutina de hábitos de limpieza, levantarse temprano, comprometerse con sus ideales, responsabilizarse de sus planes.

Por el contrario, su contexto lo obliga a responsabilizarse por otros, a vivir por los planes de otros, cumplir los caprichos de otros.

Considero que aparte de las oportunidades que le ofrecen las políticas públicas y la sociedad dejen de invisibilizarlos, mediante la marginación. La otra alternativa sería enseñarles a esos niños que hay otras maneras de vivir la vida.

Recepción: 1 de octubre de 2018

Aprobación: 30 de octubre de 2018

Instrucciones a los autores

Derechos Humanos. México es una revista académica especializada en derechos humanos, publicada de manera cuatrimestral, que constituye uno de los espacios de difusión de los resultados de la investigación que impulsa la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al tiempo que se encuentra disponible como un espacio de exposición y debate para todo el público interesado en el amplio campo de los derechos humanos. Las páginas de nuestra revista están abiertas a toda la población con el fin de fortalecer la divulgación de la cultura de los derechos humanos.

Con objeto de ofrecer contenidos de actualidad, todas las contribuciones son sometidas a un dictamen en la modalidad “doble ciego” realizado por especialistas, por lo que la persona o personas autoras se comprometen a no someterlos simultáneamente a dictamen en otras publicaciones. La recepción de los artículos no implica la obligación de ser publicados en un número de la revista *Derechos Humanos. México*. En ese sentido, la decisión será exclusivamente de su Comité editorial, con base en los dictámenes elaborados.

Las y los autores de los manuscritos asumen la responsabilidad por el contenido de sus colaboraciones y son quienes garantizan que éstas sean originales e inéditas. Como política para la prevención del plagio, la *Revista Derechos Humanos. México* se reserva el derecho de revisar, mediante el uso de *software* anti-plagio especializado (PLAGIUM), todos los manuscritos enviados a publicación, utilizando los criterios habituales para detectar tales prácticas. En caso de detectar una práctica de plagio, el manuscrito será descartado para su publicación.

La revista solo considerará artículos que sean originales y estén basados en un trabajo de investigación en las áreas disciplinares vinculadas a los derechos humanos. Por lo que no se aceptarán artículos previamente publicados.

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que verifiquen que su remisión cumpla con todos los elementos siguientes. Los trabajos que no cumplan con estas indicaciones, serán devueltos a la autora o autor.

Se recibirán: artículos o traducciones de 25 a 35 cuartillas, ensayos de 10 a 20 cuartillas, comentarios bibliográficos, hemerográficos, jurisprudenciales y cinematográficos que no excedan las 20 cuartillas, así como reseñas de libros no mayores a cinco páginas. Las colaboraciones deben estar capturadas en procesador de palabras (*word*) sin atributos (tabuladores, formato). Los textos deben presentarse en tamaño carta, a doble espacio. En el total de cuartillas deberán estar incluidos: resumen, *abstract*, palabras clave, *keywords*, bibliografía, tablas o cuadros. Se debe incluir una introducción donde se explique la metodología y desarrollo, así como las conclusiones del mismo.

Es necesario incluir el resumen del artículo con no más de 200 palabras en español e inglés, así como una serie de seis palabras clave o descriptores, en español e inglés, del texto a publicar, así como el título del artículo en ambos idiomas.

El contenido de los artículos publicados es responsabilidad de cada autor y no representa el punto de vista de la CNDH. Se autoriza cualquier reproducción parcial o total de los contenidos o imágenes de la publicación, incluido el almacenamiento electrónico, siempre y cuando sea sin fines de lucro o para usos estrictamente académicos, citando invariablemente la fuente sin alteración del contenido y dando los créditos autorales.

Agradecemos su participación, el envío de sus colaboraciones y su confianza en esta revista.

Instructions for authors

Derechos Humanos. México is a quarterly academic journal that specializes in human rights. It provides a forum for the dissemination of research results that is sponsored by the National Human Rights Commission (NHRC) and is open to all interested public for debate and discussion of all human rights-related issues. One of the main goals of this journal is to promote the culture of respect for human rights throughout the population.

In order to provide the readers with high-quality texts on current issues, all submissions to our journal undergo a double-blind peer-review process, and the authors must make a commitment not to submit the same text simultaneously to another peer-reviewed journal. The reception of a material is not a guarantee of its publication on the pages of our journal: the decisions in this regard are made exclusively by the Editorial Committee and are based on the expert opinions provided by specialized peer reviewers.

The manuscript authors assume the responsibility for the contents of their submissions that must be original and unpublished texts. As part of its plagiarism prevention policy, the journal *Revista Derechos Humanos. México* reserves the right to check all submitted texts for signs of plagiarism, using the PLAGIUM software. If one of the standard plagiarism practices is detected, the manuscript in question will be rejected by the journal as unpublishable.

The journal will only consider original works of scholarly research in disciplinary fields linked to the study of human rights. Previously published texts will not be accepted. The authors should ensure that their submissions comply with all of the following guidelines; the manuscripts that do not comply with any of these guidelines will be returned to their authors.

We accept the following types of submissions: original articles or translations (25-35 pages), essays (10-20 pages), bibliographic, periodic literature, jurisprudence, and cinema commentaries (up to 20 pages), and book reviews (up to 5 pages). These page limits include the abstract, keywords, bibliography, tables, and figures.

All texts should be presented in Word format, double-spaced, and on letter-sized paper, without tabs and other formatting attributes. They must include: the title (in Spanish and English), an abstract in both languages (up to 200 words), 6 keywords in both languages, and an introduction that mentions research methods, article structure, and its main conclusions.

The authors assume the responsibility for the content of their texts published by the journal; these texts do not reflect the institutional opinions of the NHRC. The authors authorize partial or total reproduction of the text or images that form part of their publications, including its electronic storage, provided that such reproduction and electronic availability have non-profit or academic purposes and that their users fully cite the source of the materials and give appropriate credit to the authors.

We thank you for considering this journal as a venue for publishing your scholarly work.



ISSN: 1870-5448

