

La violación de los derechos humanos en México 2000-2018: algunas características y tendencias a la luz de las estadísticas de la CNDH

César Alejandro Giles Navarro y
Miguel Ángel Méndez Mandujano

Ideas clave

- > La violación de los derechos humanos en México es una práctica recurrente, sistemática y generalizada.
- > Los excesos y abusos de los policías, soldados y marinos conforman tan solo una de las expresiones de un problema mayúsculo, que es la falta de compromiso del Estado Mexicano en su conjunto con los derechos humanos.
- > La discusión sobre la Guardia Nacional ofrece una oportunidad para promover una discusión de fondo que nos permita comprender a la vulneración de los derechos humanos, en tanto un problema sistémico que involucra a todas las instituciones del Estado.

Introducción

El artículo 1º de la Constitución General de la República instituye que todas las autoridades de nuestro país tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

A pesar de este claro mandato constitucional, la violación de los derechos humanos es una práctica recurrente que se manifiesta en los tres niveles de gobierno y en los diferentes sectores gubernamentales (salud, educación, seguridad pública, procuración de justicia, desarrollo social, vivienda, etc.).

La vulneración de derechos ocurre debido a las acciones y omisiones de los servidores públicos en el ámbito de sus competencias,

ya sea que se encuentren detrás de un escritorio, atendiendo una ventanilla, usando bata y bisturí o portando placa y uniforme. Así, las consecuencias de la actuación indebida de los funcionarios del Estado pueden ir desde la prestación deficiente de un servicio público (como la electricidad), hasta configurar delitos graves como la tortura, las detenciones arbitrarias y las ejecuciones sumarias, estos últimos, sobre todo cometidos por elementos policiacos, soldados y marinos.

El tema adquiere una gran centralidad en el contexto de violencia que afecta a nuestro país y se ubica también como uno de los ejes neurálgicos en el debate sobre la Guardia Nacional. La advertencia de los opositores a la Guardia Nacional es básicamente que, de constitucionalizarse la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública, se generarían condiciones para una mayor vulneración de los derechos humanos en nuestro país.

Las preocupaciones de los expertos tienen sólidos fundamentos. No pocos estudios han documentado que el involucramiento del Ejército y la Marina en las funciones de seguridad pública coincide con el incremento de las violaciones graves a los derechos humanos en el territorio nacional (Atuesta, 2017 y Galindo, 2019).

Sin embargo, como se dará cuenta en el presente documento, el problema de las violaciones a los derechos humanos en México trasciende al ámbito de la seguridad pública, de suerte que los excesos y abusos de los policías, soldados y marinos conforman tan solo una de las expresiones de un problema mayúsculo, que es la falta de compromiso del Estado Mexicano en su conjunto con los derechos humanos.

En ese sentido, la discusión sobre la Guardia Nacional ofrece una oportunidad para promover una discusión de fondo que nos permita comprender a la vulneración de los derechos humanos, en tanto un problema sistémico que involucra a todas las instituciones del Estado. De ahí la pertinencia de estudiar las violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades (tanto civiles como militares), a fin de caracterizar la crisis de derechos humanos en que nos encontramos. Solo, con un diagnóstico completo, podremos comenzar a trabajar en las soluciones posibles para superar esta compleja situación.

Este trabajo tiene por objeto conocer algunas de las características y tendencias más importantes en la incidencia de las violaciones a los derechos humanos en México. Para tal efecto, se realiza un análisis cuantitativo de los expedientes de queja registrados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las recomendaciones dirigidas por este organismo a las autoridades mexicanas desde el año 2000 hasta el 2018. Con ello, se busca aportar datos que contribuyan al debate parlamentario y la deliberación pública, de cara a las decisiones que están por tomarse.

1. Los derechos humanos en México

El concepto que hoy conocemos como derechos humanos es el resultado de una

lucha histórica de las sociedades a través del tiempo por definir consensos en torno a las necesidades básicas y aspiraciones inherentes de las personas, así como por fijar límites, responsabilidades y mecanismos del Estado para su protección.

Los derechos humanos son un ideal y al mismo tiempo un principio universal. Así, para Lynn Hunt, se trata de construcciones históricas de la humanidad en las cuales existe una prospectiva de sociedad justa (Hunt, 2009: pp. 20-43), mientras que, para Luigi Ferrajoli, los derechos humanos o fundamentales son aquellos que corresponden universalmente a todas las personas en tanto seres capaces de obrar (Ferrajoli, 2001: pp. 684-700).

En una definición más actual, Miguel Carbonell define a los derechos humanos como los elementos indispensables para la realización de los planes de vida de toda persona, con independencia de sus circunstancias o características individuales.

En México, la adopción formal del concepto de derechos humanos tal y como se ha descrito es relativamente reciente. La Constitución de 1917 en su artículo 1º incorporó a las Garantías Individuales, un término heredado del siglo XIX que hacía referencia al otorgamiento de garantías por parte del Estado (no a su reconocimiento). De este modo, el artículo 1º publicado el 5 de febrero de 1917, instituía lo siguiente:

Art. 1º - En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

El concepto de garantías individuales, a pesar de su obsolescencia, se mantuvo sin cambios en el texto constitucional hasta el 2011, año en el que se concretó un

verdadero cambio de paradigma en la forma de concebir a los derechos humanos en nuestro país.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto mediante el cual se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el artículo 1º de la Ley Suprema consagró a los derechos humanos con la siguiente redacción:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por

objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas

La reforma de junio de 2011 no solo fue una corrección de la terminología constitucional, sino un cambio histórico que implicó la ampliación del marco de protección jurídica de los derechos las personas, así como la redefinición de las obligaciones del Estado en esta materia, al tiempo que colocó a nuestro país en sintonía con el constitucionalismo contemporáneo (Salazar, 2014). Entre los elementos constitutivos de la reforma de 2011 que vale la pena subrayar para los fines de esta investigación, se encuentran los siguientes:

- Bloque de constitucionalidad. Refiere a la existencia y observancia de normas fundamentales que reconocen derechos y que no necesariamente se encuentran en la Constitución, pudiendo estar en tratados internacionales ratificados por el Estado.
- Control de convencionalidad. Es una herramienta para vincular la Constitución y las leyes nacionales con el derecho internacional de derechos humanos.
- Pro persona. Principio de interpretación encaminado hacia la protección más amplia de las personas.
- Progresividad. Se entiende como la realización paulatina de los derechos.
- Prohibición de regresión. Significa que el Estado no podrá retroceder en el grado alcanzado de reconocimiento de derechos.
- Universalidad. Se refiere a la característica de que los derechos son inherentes a todas las personas por su condición humana.
- Interdependencia. Alude a que los derechos guardan una relación de reciprocidad entre sí.

- Indivisibilidad. Supone la integralidad de los derechos humanos.
- Obligaciones del Estado. Establecimiento de obligaciones genéricas (promover, respetar, etc.) y específicas para las instituciones del Estado (prevenir, investigar y sancionar).
- Obligaciones del Estado. Establecimiento de obligaciones genéricas (promover, respetar, etc.) y específicas para las instituciones del Estado (prevenir, investigar y sancionar).

Hasta aquí, hemos revisado algunas bases doctrinales y constitucionales de los derechos humanos, pero, concretamente ¿cuáles serían los derechos humanos reconocidos en nuestro país?

La Constitución Política, amén de las cláusulas de bloque de constitucionalidad, interpretación conforme y convencionalidad antes referidas, instituye expresamente los derechos mencionados en el siguiente cuadro:

Derechos humanos reconocidos en la CPEUM
Artículo 1º
Derecho a no ser discriminado.
Artículo 2º
Derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. Derecho a la autonomía de los pueblos indígenas.
Artículo 3º
Derecho a la educación.
Artículo 4º
Derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Derecho a la protección de la salud. Derecho a un medio ambiente sano. Derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua.

Derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. Derechos de la niñez. Derecho de las niñas y los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Derecho al acceso a la cultura. Derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.
Artículo 6º
Derecho a la libre manifestación de las ideas. Derecho de acceso a la información pública. Derecho de réplica. Derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. Derecho de acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet.
Artículo 8º
Derecho de petición
Artículo 9º
Derecho de asociación.
Artículo 10
Derecho a poseer armas en su domicilio.
Artículo 11
Derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia. Derecho a buscar y recibir asilo.
Artículo 16
Derecho a la protección de datos personales, al acceso, rectificación y cancelación, así como a manifestar oposición.
Artículo 17
Derecho a la administración de la justicia por tribunales.
Artículos 20
Derecho a la defensa jurídica. Derechos de los imputados en procesos penales.
Artículo 24
Derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión.

Artículo 27
Derecho de los mexicanos para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.
Artículo 28
Derechos de los consumidores
Artículo 35
Derecho a votar. Derecho a ser votado. Derecho a asociarse para participar en los asuntos políticos. Derecho a tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa nacional. Derecho a ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. Derecho a ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público. Derecho a presentar iniciativas. Derecho a votar en consultas populares.
Artículo 64
Derecho de los legisladores a la dieta correspondiente.
Artículo 94
Derecho de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a un haber de retiro (pensión).
Artículo 107
Derecho al amparo.
Artículo 109
Derecho a una indemnización ante daños cometidos por el Estado.
Artículo 123
Derecho al trabajo digno y socialmente útil. Derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas. Derecho de los obreros y empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses. Derecho de huelga y a los paros. Derecho de los familiares de los trabajadores a la asistencia médica y medicinas. Derecho a la seguridad social.

Además de las disposiciones constitucionales, existen diversas leyes que reconocen derechos, como por ejemplo: la Ley Federal de Telecomunicaciones, que establece los derechos de las audiencias y de los

usuarios de los servicios de telecomunicaciones; la Ley General de las Personas Adultas Mayores, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las cuales definen con mayor precisión los derechos de distintos grupos sociales y establecen mecanismos institucionales para su protección.

Hay que tomar en cuenta que, identificar los derechos humanos reconocidos por nuestro país, es una tarea sumamente compleja, pues la lista no se reduce solo a los derechos que se encuentran visibles en el texto constitucional y los diferentes ordenamientos legales vigentes, sino que también entrarían en esta categoría los derechos que se encuentran plasmados en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

2. El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México

En los Estados constitucionales no basta con proclamar normativamente los derechos humanos, sino que se requiere garantizar su vigencia y eficacia por medio de la creación de mecanismos y garantías institucionales, políticas y sociales (González, 2011: pp. 102-103).

Existen dos modelos institucionales para proteger los derechos humanos. El primero es el constituido por los jueces del Poder Judicial que sancionan sobre presuntas violaciones a los derechos fundamentales, observando los principios de convencionalidad, constitucionalidad y legalidad.

El segundo modelo para la defensa de los derechos humanos es el sistema no-

jurisdiccional, en donde se ubican las comisiones o instituciones de derechos humanos, también conocidas como ombudsman, organismos de protección o defensorías del pueblo, según el país que se trate.

De acuerdo con el primer presidente de la CNDH, el Dr. Jorge Carpizo, el ombudsman es el “organismo del Estado responsable de recibir quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones, y periódicamente rinde cuentas sobre el cumplimiento de estas” (Carpizo, 2012).

El *ombudsman* en México tiene varios antecedentes en el siglo XX, pero el más directo es la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el 6 de junio de 1990. A esta primera comisión de derechos humanos se le asignaron las funciones de tutelar los derechos humanos, así como como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos.

Dos años después de este primer esfuerzo, el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B al artículo 102 constitucional, con el objeto de crear a nivel federal, en las entidades federativas y en el entonces Distrito Federal, organismos de protección de los derechos humanos, los cuales conocerían de quejas en contra de actos u omisiones violatorios de derechos. Asimismo, se dispuso que estos organismos tendrían la facultad de formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. De esta manera, nace propiamente en México el sistema no-jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos.

Posteriormente, la reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999 reconoció a la CNDH como un organismo dotado de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Adicionalmente, esta reforma contempló la creación del Consejo Consultivo de la CNDH y precisó procedimientos para la designación del titular del organismo, así como para la rendición de cuentas ante las Cámaras del Congreso de la Unión.

Finalmente, la reforma constitucional de junio de 2011 fortaleció al sistema no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos con las siguientes disposiciones:

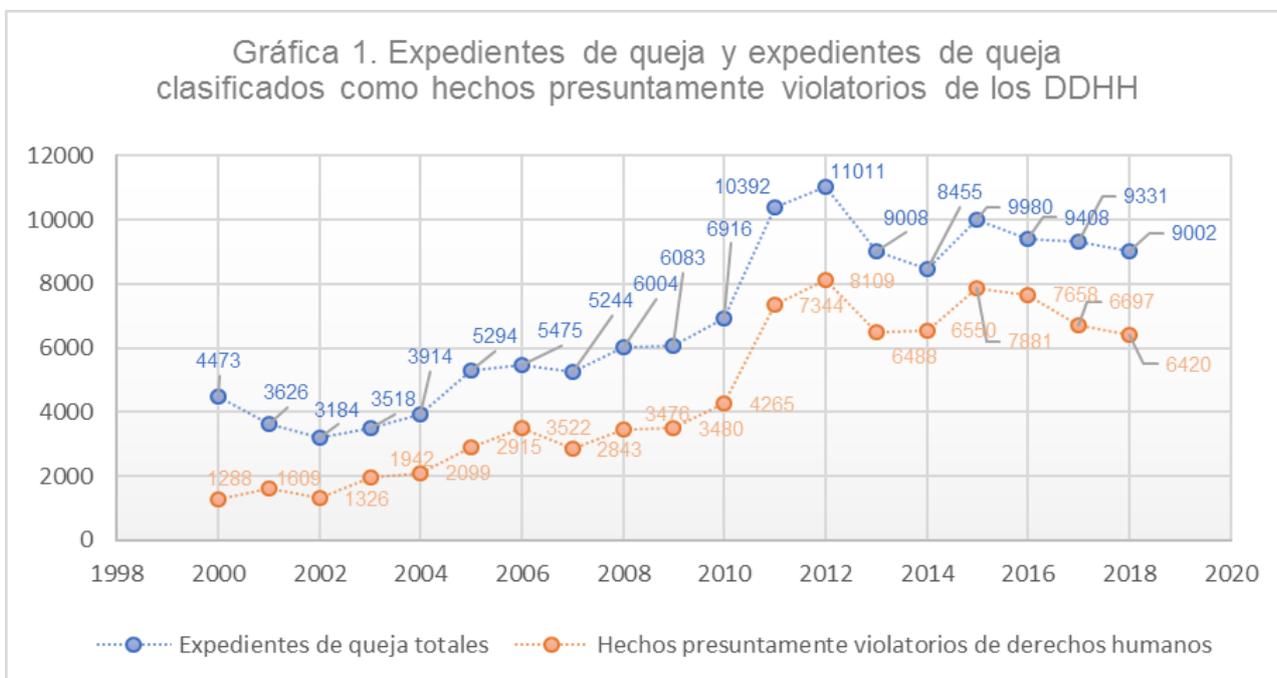
- Al establecer que todos los servidores públicos están obligados a responder las recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos y, en caso de no ser aceptadas o cumplidas, a fundar y publicar la negativa, abriendo la posibilidad de que el Poder Legislativo cite a comparecer a los servidores públicos señalados.
- Al estipular que las entidades federativas garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.
- Al facultar a la CNDH para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, a petición del Ejecutivo Federal, las cámaras del Congreso, los gobernadores, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México o las legislaturas de las entidades federativas.

Hoy en día, de acuerdo con la Constitución y la ley vigente, la CNDH es un organismo autónomo que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

3. Indicadores para medir la violación de los derechos humanos: quejas y recomendaciones

Entre las atribuciones actuales de las CNDH se encuentran recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos y formular recomendaciones públicas no vinculatorias ante autoridades de los tres niveles de gobierno. Ambos recursos no solo son un mecanismo para la protección de derechos, sino que también pueden ser utilizados como indicadores para medir el desempeño de las autoridades en la incidencia de violaciones a los derechos humanos.

Del 2000 al 2018, la CNDH registró un total de 130,318 expedientes de queja por la presunta violación de derechos humanos, de los cuales, 85,912 (65%) fueron calificados por el organismo como hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos. El 35% restante fueron resueltos por medio de una orientación, o bien clasificados como asuntos de no competencia de la CNDH y, en menor medida, quedaron pendientes por calificarse por falta de información del quejoso.



Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH

Expedientes de queja

Una queja es la solicitud que una persona realiza para que la CNDH investigue la presunta violación de derechos humanos por actos u omisiones realizados por autoridades o servidores públicos administrativos federales. Esto quiere decir que, por cada queja presentada, hay una persona agraviada y al menos una autoridad señalada por la presunta violación de derechos humanos.

En el periodo analizado, el año con el mayor número de quejas fue el 2012, con 11,011, mientras que el 2002 fue el año con menos quejas, registrando 3,184.

El análisis comparativo por sexenios arroja que en cada administración aumenta considerablemente el número de quejas. Durante el gobierno del presidente Vicente Fox, el promedio anual de quejas fue de 4,168.5; con el presidente Felipe Calderón fue de 7,608.3 y con el presidente Enrique Peña Nieto fue de 9,197.3.

Gráfica 2. Promedio anual de quejas por sexenio 2000-2018



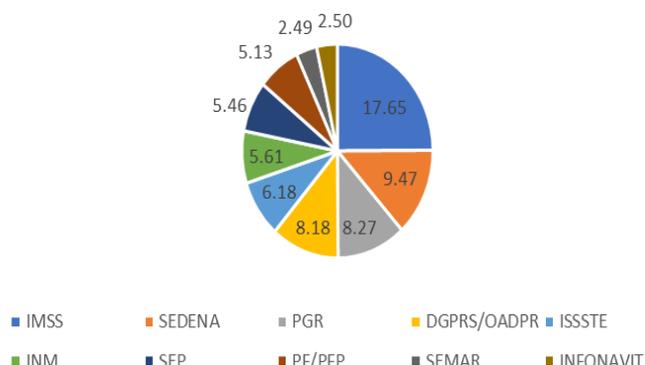
Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH

Las diez autoridades más señaladas por la presunta violación a los derechos humanos en el periodo 2000-2018 fueron las siguientes:

Institución	No. de quejas
1. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).	23,005
2. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).	12,338
3. Procuraduría General de la República (PGR).	10,774
4. Autoridad federal responsable de los centros penitenciarios del país.	10,661
5. Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).	8,057
6. Instituto Nacional de Migración (INM).	7,311
7. Secretaría de Educación Pública (SEP).	7,109
8. Policía Federal Preventiva/Policía Federal (PFP/PF).	6,680
9. Secretaría de Marina (SEMAR).	3,249
10. Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).	3,258

La participación de estas instituciones en el total de expedientes de queja registrados por la CNDH se muestra en la gráfica 3. Como se puede apreciar, prácticamente dos de cada 10 quejas señalan al IMSS, esto es más del doble que los señalamientos hacia instituciones como la SEDENA, la SEMAR, la PGR y la autoridad federal responsable de los centros penitenciarios en el país.

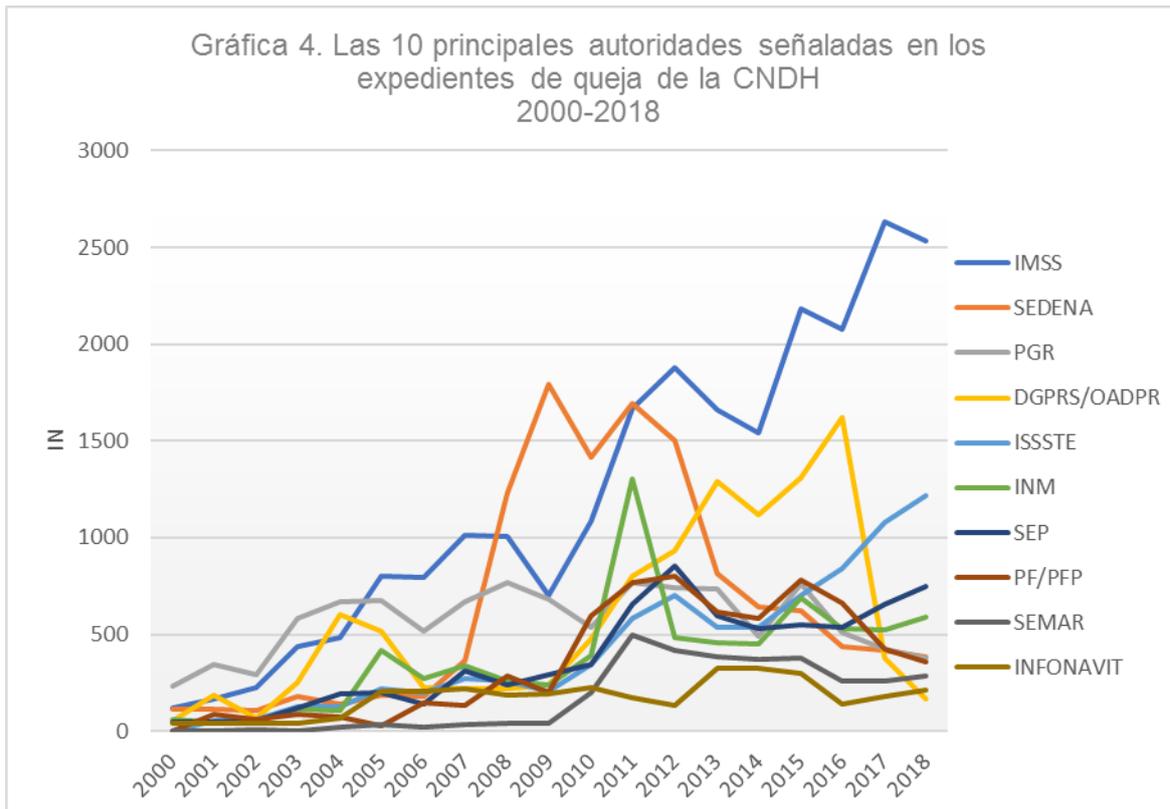
Gráfica 3. Participación porcentual de las instituciones en el total de expedientes de queja de la CNDH 2000-2018



Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH

La gráfica 4 ilustra en una línea de tiempo el número de quejas que han registrado las 10 instituciones más señaladas por la presunta violación a los derechos humanos. De esta gráfica, se destacan las siguientes tendencias:

- Las quejas por la presunta violación a los derechos humanos muestran en general una tendencia creciente entre 2000 y 2018.
- A pesar de que, en los años 2009, 2004, 2016 y 2018, el IMSS registra disminuciones en el número de quejas, se constituye como la institución mayormente señalada por la presunta violación a los derechos humanos.
- A partir del año 2007, se registra un aumento considerable de las quejas registradas por la CNDH, particularmente, por parte de las instituciones que participan en tareas de seguridad pública.



Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH



Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH

- Entre los años 2007 y 2012, la SEDENA, el IMSS, el INM y la autoridad responsable de los centros penitenciarios, tuvieron un crecimiento abrupto en el número de quejas (aunque en el caso particular de la SEDENA, es de destacar que en el año 2012 comenzó a registrarse una disminución importante que se tratará en otro apartado).
- A partir del año 2016, las quejas del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social disminuyeron porque la CNDH implementó una estrategia de intervención inmediata in situ, lo que permitió la solución de conflictos que no llegaron a constituirse en expedientes de queja.

En el periodo 2000-2018, los principales motivos presuntamente violatorios de derechos humanos señalados por los quejosos que acudieron a la CNDH fueron:

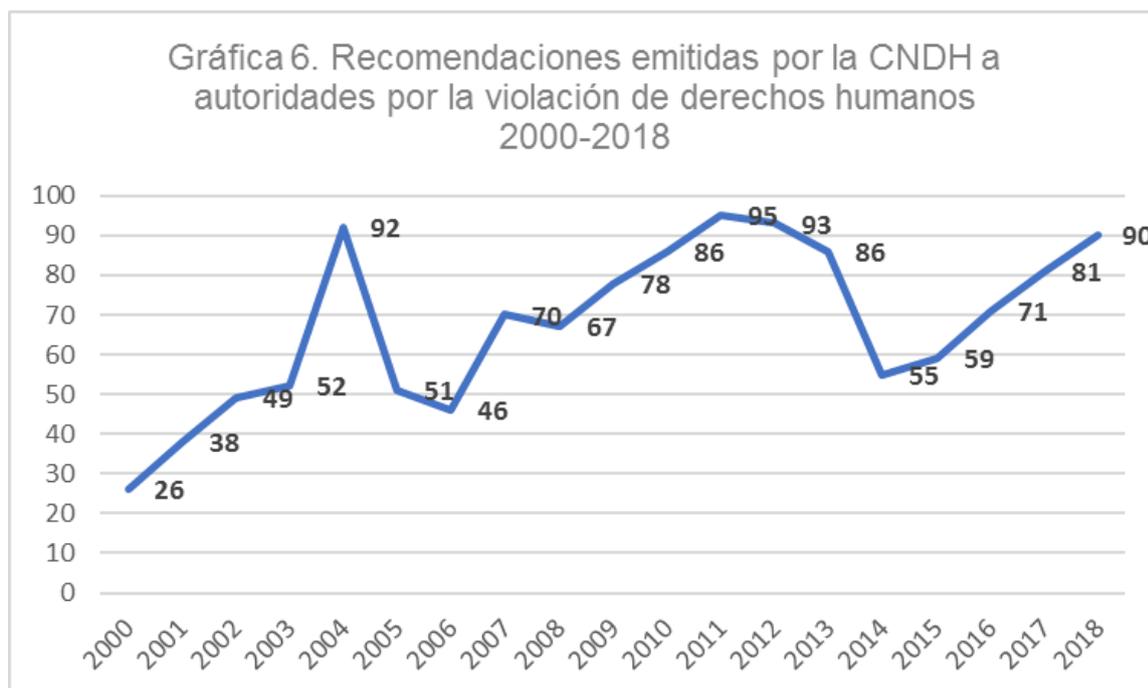
- 1) Ejercicio indebido del cargo, con 35,685 señalamientos;
- 2) Faltar a la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones, con 19,236 señalamientos;
- 3) Negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud,

- 4) Detenciones arbitrarias o ilegales, con 13,791 señalamientos y
- 5) Trato cruel o degradante, con 11,991 señalamientos.

Recomendaciones de la CNDH

Una recomendación es el documento formal que determina la violación a los derechos humanos, luego de una investigación realizada por la CNDH y tras haberse agotado los mecanismos de conciliación para la reparación del daño que detonó la queja.

En las recomendaciones emitidas por la CNDH se señala a la autoridad y su responsabilidad en la violación a los derechos humanos. Asimismo, se indica la manera en que se debe restituir o reparar el daño al afectado y se puede solicitar a las autoridades correspondientes, el inicio de los procedimientos para sancionar a los servidores que hayan incurrido en la conducta violatoria de derechos humanos, o bien, solicitar a dichas autoridades la agilización y conclusión de los procedimientos que a la fecha de emisión de la recomendación se encuentren en trámite (CNDH, 2018).



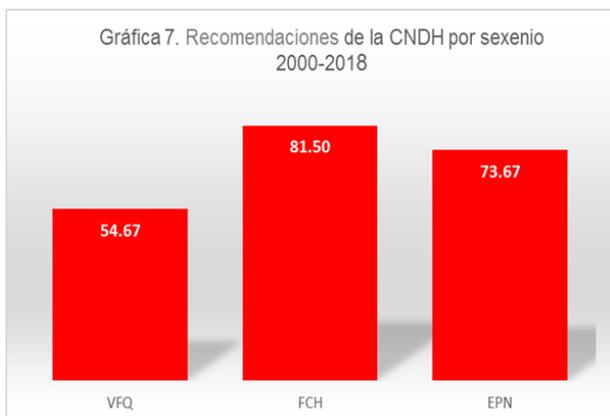
Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH

Entre 2000 y el 2018, la CNDH emitió un total de 1,285 recomendaciones a distintas autoridades por la violación de derechos humanos. Dentro de este periodo, el año con el mayor número de recomendaciones fue el 2011, con 95. El 2000 fue el año en el que se registró una menor cantidad, con 26 instrumentos recomendatorios.

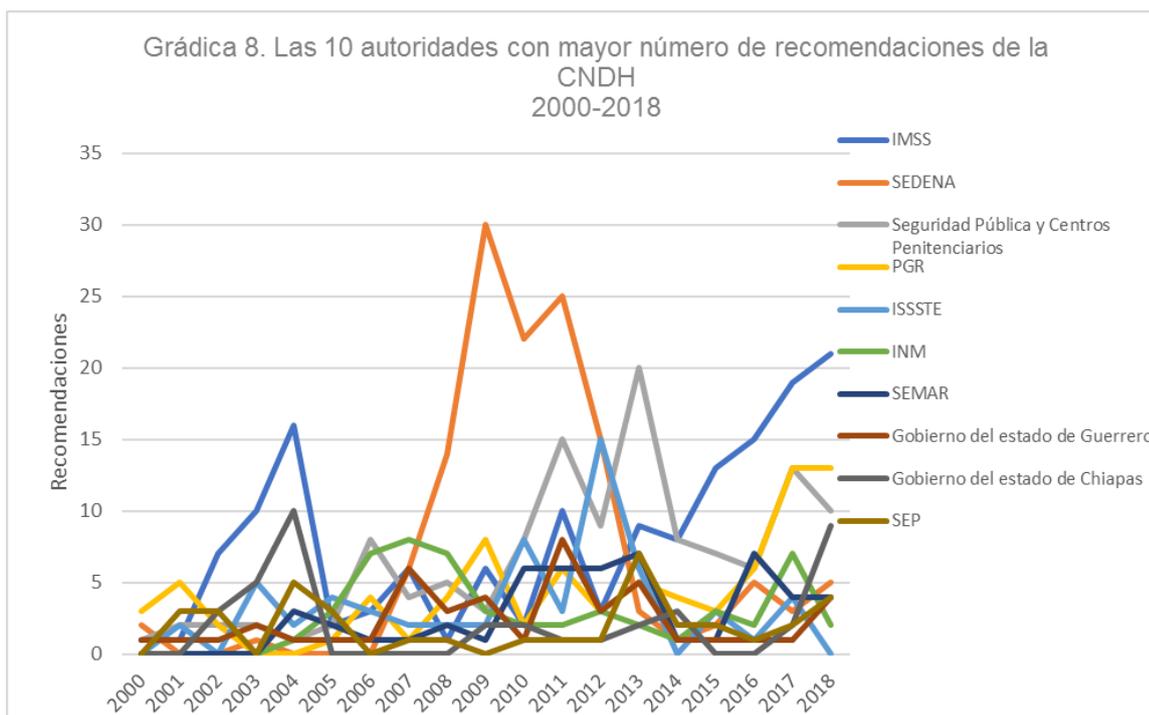
Visto por sexenios, la administración del presidente Calderón registró el mayor promedio anual de recomendaciones, con 81.5 instrumentos. La administración del presidente Peña Nieto tuvo un promedio anual de 73.3 recomendaciones, mientras que en el gobierno de Fox se emitieron un promedio de 54.6 recomendaciones por año.

En el periodo 2000-2018, las diez autoridades a las que la CNDH emitió un mayor número de recomendaciones fueron las siguientes:

Institución	No. de recomendaciones
1. IMSS.	153
2. SEDENA.	134
3. Dependencia responsable de la seguridad pública y centros penitenciarios.	126
4. PGR	83
5. ISSSTE.	62
6. INM.	53
7. SEMAR	52
8. Gobierno de Guerrero.	46
9. Gobierno de Chiapas.	40
10. SEP	37



Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH



Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH

De manera similar a como sucede en las quejas, el repunte de las recomendaciones se ubica en el año 2007, destacando los casos de la SEDENA, que pasó de no tener recomendación alguna en los años 2004, 2005 y 2006, a recibir 6, 14 y 30 instrumentos recomendatorios en los años 2007, 2008 y 2009, respectivamente.

El IMSS es de nueva cuenta la institución con mayor número de recomendaciones, registrando alzas significativas en los años 2002 y 2014, aunque es de remarcarse que, entre 2008 y 2012 fue desplazado del primer lugar por la SEDENA en el número de recomendaciones.

Las recomendaciones emitidas por la CNDH a las diez autoridades entre 2000 y 2018, así como su comportamiento en el transcurso de este periodo se ilustran en la gráfica 8.

4. Quejas y recomendaciones del Ejército y la Marina

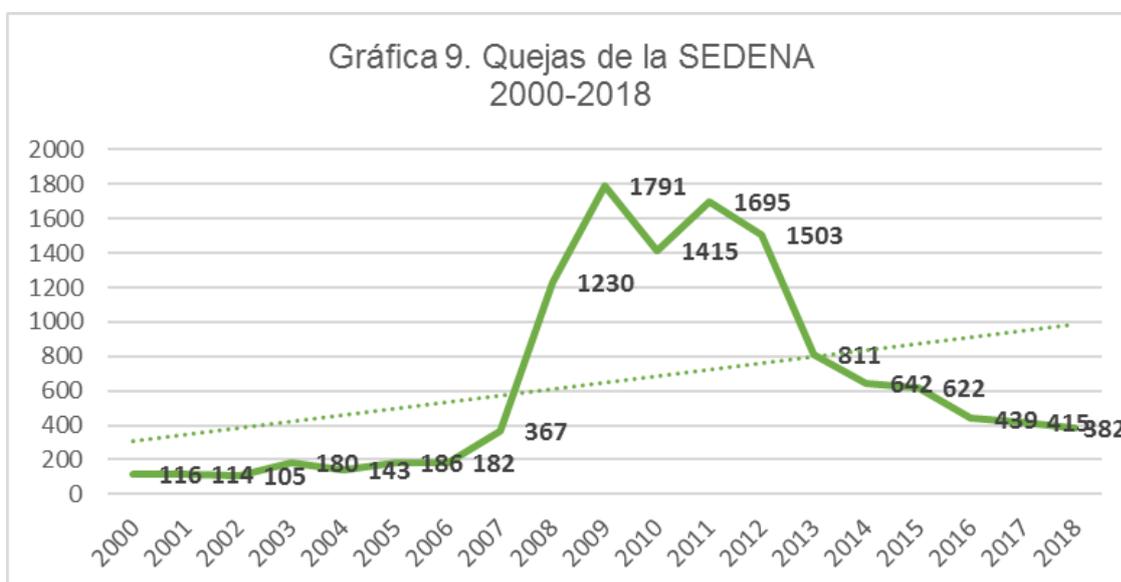
En la discusión sobre la Guardia Nacional, las Fuerzas Armadas han sido señaladas por el aumento de las violaciones de los derechos humanos que acompañó a su involucramiento en las tareas de seguridad pública. Hay que decir que, detrás de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los elementos castrenses, existen delitos sumamente graves tales como la tortura, las detenciones arbitrarias,

el abuso sexual, las desapariciones forzadas y las ejecuciones sumarias.

El análisis de los expedientes de queja de la CNDH confirma que desde el año 2007, el número de señalamientos a la SEDENA se disparó, pasando de 182 quejas en el año 2007, a 367 en el siguiente año, 1,230 en 2008, 1,791 en 2009, 1,415 en 2010 y alcanzando su punto más alto en 2011, con 1,695 quejas.

Es un hecho irrefutable que, entre 2007 y 2011, la SEDENA registró un aumento importante en el número de señalamientos por la presunta violación de derechos humanos. Lo que poco se dice, es que desde el año 2012 en adelante, la SEDENA ha venido disminuyendo año con año el número de quejas pasando de 1,503 en 2012, a 811 en el 2013, 642 en el 2014, 622 en el 2015, 439 en el 2016, 415 en el 2017 y 382 en el año 2018. De este modo, el promedio anual de quejas del Ejército entre 2007 y 2012 fue de 1,335.5, mientras que de 2013 al 2018, fue de 551.8 quejas, lo que representó una disminución de casi el 60%.

Un fenómeno similar ocurre con las recomendaciones, que desde el año 2013 se situaron en cifras de un solo dígito, luego de haber experimentado un aumento considerable entre 2007 y 2011.



Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH



Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH

El descenso de las quejas y las recomendaciones de la SEDENA admite varias hipótesis. Una de ellas sería la efectividad de la capacitación de los militares en materia de derechos humanos. Como sea, el hecho es que entre 2012 y 2018 los señalamientos contra esta institución por la presunta violación a los derechos humanos han disminuido de forma significativa, hasta llegar a niveles parecidos a los que tenía antes de su irrupción en la lucha contra el crimen.

El comportamiento de la Marina ha sido similar al de la SEDENA, con la salvedad de que este instituto armado fue involucrado en las labores de seguridad pública de manera posterior al Ejército.

Las quejas de la SEMAR repuntan en el año 2010, alcanzando su nivel más elevado en el 2011, con 495 quejas. Desde ese año, los señalamientos de la Marina han venido descendiendo (aunque vale la pena apuntar que del 2016 al 2018 se registraron un ligero aumento).

En cuanto a las recomendaciones a la Marina, si bien han sido mucho menores que las del Ejército, registraron un aumento importante en el año 2010, para comenzar a descender en 2015.



Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH



Elaboración propia con datos de Informes de la CNDH

5. Conclusiones

México enfrenta una crisis de derechos humanos sin precedentes en la que convergen fenómenos de violencia, inseguridad y desigualdad. Esta crisis tiene múltiples manifestaciones en la vida de las personas, como la falta de acceso a servicios públicos, salarios insuficientes, altos índices delictivos y de impunidad y los abusos por parte de las autoridades, tan solo por nombrar algunos ejemplos.

Superar esta compleja situación transita por examinar el funcionamiento de las instituciones del Estado, a fin de detectar y corregir sus fallas, por medio de acciones legislativas, administrativas y de política pública que generen condiciones objetivas para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

Como se desprende del análisis de las quejas y recomendaciones de la CNDH registradas entre 2000 y 2018, la violación de los derechos humanos en México es una práctica recurrente, sistemática y generalizada, en la que participan servidores públicos de los tres niveles de gobierno, autoridades civiles y militares.

En el periodo 2000-2018, la CNDH registró un total de 130,318 expedientes de queja por la presunta violación de derechos humanos y emitió un total de 1,285 instrumentos recomendatorios a distintas autoridades.

A estos indicadores, que reflejan fundamentalmente la actuación de las autoridades federales, habría que sumar los datos de los organismos de protección de las entidades federativas. Tan solo para darnos una idea, según los datos del Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal y Federal 2017 y 2018, cada año se registra un promedio de más de 79 mil personas y más de dos mil grupos y

colectivos víctimas de violaciones de los derechos humanos (CNDH, 2018: p. 12).

En este problema de alcance nacional, un hecho particularmente preocupante es que las instituciones más señaladas por violar derechos son también las que tienen a su cargo la satisfacción de necesidades esenciales, entre ellas la salud, la seguridad social, la seguridad pública, la procuración de justicia, la educación y la vivienda.

El Ejercicio indebido de la función pública; faltar a la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia; la negativa o inadecuada prestación de servicios de salud; los tratos crueles o degradantes; las detenciones arbitrarias y los cateos ilegales, se ubican como los principales motivos de queja de las personas que recurren a la CNDH.

La violación de derechos humanos en México tuvo como punto de inflexión el año 2007, luego de que el gobierno en turno declarara la llamada “guerra contra el narcotráfico”. Desde entonces hasta la fecha, la dimensión más crítica del problema se concentra en la actuación de las instituciones que desempeñan funciones de seguridad pública, especialmente el Ejército, la Marina y la Policía Federal.

Sin embargo, decir que la falta de respeto a los derechos humanos se restringe a una deficiencia de la política criminal del Estado o a los excesos de las Fuerzas Armadas sería una mentira.

Las violaciones a los derechos fundamentales en nuestro país son cometidas por todo tipo de servidores públicos y sus consecuencias repercuten negativamente en la calidad de vida de las personas.

Cabe destacar que, entre 2000 y 2018, el 88% de las quejas y el 85% de las

recomendaciones registradas por la CNDH señalaron a autoridades civiles. Así, la inmensa mayoría de las violaciones a los derechos ocurre por las acciones y omisiones de las autoridades civiles en la prestación de servicios públicos, en la atención a la ciudadanía y, en general, en el (mal) trato hacia las personas.

En las democracias constitucionales, todas las violaciones a los derechos humanos son igualmente reprobables e inaceptables, de acuerdo con los principios de interdependencia e indivisibilidad. En ese sentido, tanto las violaciones a los derechos cometidas por el IMSS, como las cometidas por el Ejército y el Infonavit son incompatibles con una sociedad de derechos.

Por su complejidad, magnitud y características, la crisis de derechos humanos en que nos encontramos constituye un problema del Estado mexicano, que debe ser reconocido en todas sus dimensiones y atendido de forma transversal.

La discusión sobre la Guardia Nacional colocó los reflectores sobre los abusos cometidos por los soldados, marinos y policías, no obstante, el fenómeno trasciende a estos actores, e incluso a la denominada militarización de la seguridad pública.

Un argumento que se repite es que las Fuerzas Armadas no están preparadas para desempeñar funciones de seguridad. La evidencia estadística apunta a que las autoridades civiles tampoco han mostrado una capacitación y compromiso ejemplares en materia de derechos humanos. Desde esta perspectiva, poco importa si los mandos de la seguridad pública son civiles o militares, sino el desarrollo de estrategias, programas y políticas de capacitación como parte de

una política de Estado sobre el respeto a los derechos humanos.

El análisis de las quejas y recomendaciones de la CNDH sugiere que la variable determinante en el fenómeno de las violaciones a los derechos no es, en sí, la participación de las Fuerzas Armadas, sino el grado de la intervención pública, en una lógica de mientras más Estado, más violaciones a los derechos humanos.

Por último, un hallazgo que merece destacarse es que, de forma paradójica, las instituciones más señaladas por la violación de los derechos humanos, esto es, la SEDENA y la SEMAR, han sido también las que en los últimos años han disminuido de manera significativa su número de quejas y recomendaciones; ello no obstante que su presencia, actividades y responsabilidades han ido en aumento.

Particularmente, entre los periodos 2007-2012 y 2013-2018, el promedio anual de quejas del Ejército disminuyó casi en un 60%, al pasar de 1,335.5, a 551.8 señalamientos por año. La SEMAR, por su parte, pasó de tener 495 señalamientos en el 2011, a un promedio anual de 267 quejas en los últimos tres años.

Lo anterior demuestra que es posible corregir las fallas institucionales que llevan a la violación de derechos humanos. Sin embargo, para que los resultados sean duraderos y de amplio alcance, es necesario emprender un esfuerzo integral que involucre a todas las instituciones del Estado.

Referencias

Bibliográficas:

- Atuesta, Laura, "Las cuentas de la militarización", Revista Nexos, México, 1 de marzo de 2017.
- Carpizo, Jorge, "El sistema nacional no-jurisdiccional de los derechos humanos en México", en Figueroa Bello, Aída (coord.), Los derechos humanos en los umbrales del siglo XXI: una visión interdisciplinar, UNAM, México, 2012, pp. 1-53.
- Ferrajoli, Luigi. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho, Trotta, Madrid, 2001.
- Galindo, Carlos, "El equivocado diagnóstico detrás de la guardia nacional", Revista Nexos, 12 de enero de 2019.
- González Pérez, Luis Raúl, "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México", Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, año V, no. 28, 2011, pp. 99-122.
- Hunt, Lynn, La invención de los derechos, Tusquets, Barcelona, 2009.
- Salazar, Pedro, La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual. IBD-Senado, México, 2014

Institucionales:

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Recuperado de: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf
- _____.(2017.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017. Recuperado de: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf

- _____.(2016.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016. Resumen Ejecutivo. Recuperado de: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2016/Informe_2016_resumen_ejecutivo.pdf
- _____.(2015.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015. Resumen Ejecutivo Recuperado de: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe_2015_resumen_ejecutivo.pdf
- _____.(2014.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014.pdf>
- _____.(2013.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013. Tomo I. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2013_l.pdf
- _____.(2012.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012. Tomo I. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2012_l.pdf
- _____.(2011.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2011.pdf>
- _____.(2010.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2010.pdf>
- _____.(2009.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2009.pdf>

-
- _____.(2008.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2008.pdf>
- _____.(2007.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2007.pdf>
- _____.(2006.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2006.pdf>
- _____.(2005.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2005.pdf>
- _____.(2004.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2004.pdf>
- _____.(2003.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2003.pdf>
- _____.(2002.).Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2002.pdf>
- _____.(2001.).Informe de Actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2001.pdf>
- _____.(2000.).Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2000.pdf>.

notas estratégicas son investigaciones ejecutivas sobre temas de la agenda legislativa y de interés público.

Las opiniones expresadas en este documento de exclusiva responsabilidad de su autor. Elaboración de este número a cargo de César Giles Navarro y Miguel Ángel Méndez Mandujano. Diseño Miguel Ángel Méndez Mandujano

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas.