

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Faculta de Filosofía y Letras
Coordinación de Estudios Latinoamericanos

**Políticas de impunidad y
derechos humanos en América Latina:
dos historias de fin de siglo**

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Estudios Latinoamericanos

presenta el Lic. Juan Antonio Vega Báez

Asesor: Dr. Jorge Cadena Roa

Ciudad Universitaria, México, diciembre de 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Siglas y abreviaturas	5
Reconocimientos	11
Introducción	13
1. Las políticas de impunidad en América Latina	19
1.1. Conflicto, derechos e impunidad	20
1.2. La impunidad ante la disputa regional por la construcción democrática	22
1.3. Derechos acotados: formalismos y reduccionismos	25
1.4. Referentes para una historia de la impunidad	31
1.4.1. La historización de los derechos humanos	31
1.4.2. Las políticas de impunidad	33
1.4.3. Las políticas de derechos humanos	41
1.5. Mecanismos y efectos de la impunidad latinoamericana	44
2. Políticas de impunidad y de derechos humanos en Chile	49
2.1. Arquitectura de la política de impunidad de la dictadura	52
2.2. Políticas de derechos humanos y justicia en la transición política	56
2.2.1. La política moral de derechos humanos desde la sociedad civil	57
2.2.2. La primera política dual de derechos: institucionalización del control autoritario y formalismo constitucional de la dictadura neoliberal.....	61
2.2.3. De la movilización social a la construcción concertada de una agenda de derechos desde la oposición	62
2.2.4. La segunda política dual: transición con “amarre institucional”.....	68
2.2.5. Primera política dual del régimen democrático: poder moral vs. poder militar.....	71
2.2.6. La política emergente de justicia frente a las pretensiones de justicia universal	81
2.2.7. La política de ampliación lenta de derechos con gobernabilidad.....	82

3. Políticas de impunidad y de derechos humanos en México	93
3.1. Antecedentes del análisis de la impunidad en México	93
3.2. La impunidad estructural del régimen priísta	98
3.3. Caracterización de la política de impunidad de abusos de poder	102
3.4. Políticas de derechos humanos y ciudadanía en la transición política	108
3.4.1. La política ciudadana de testimonio y denuncia desde la oposición	108
3.4.2. La primera política dual: gestión autoritaria y proteccionismo soberanista de “la dictadura perfecta”	111
3.4.3. La política ciudadana de emergencia organizativa: el paso de la investigación y la promoción reactiva a la denuncia y defensa proactiva	114
3.4.4. La segunda política dual: apertura autoritaria y mediatización institucionalizada de la protección	121
3.4.5. La política ciudadana de incidencia para la transición (I)	130
3.4.6. La tercera política dual: crisis de la seguridad interior, desgaste de la política interna y política exterior reactiva-proactiva	136
3.4.7. La política ciudadana de incidencia para la transición (II)	147
3.4.8. La cuarta política dual: alternancia sin reforma del régimen y con desigualdad social, pero con agenda externa-interna de derechos	150
4. La impunidad “democrática”: balance histórico	155
4.1. Políticas de impunidad y de derechos humanos en democracia	156
4.1.1. Políticas de impunidad “autoritarias”	157
4.1.2. Políticas de derechos humanos “autoritarias”	158
4.1.3. Políticas de derechos humanos “democráticas”	159
4.1.4. Políticas de impunidad “democráticas”	161
4.2. Balance de la disputa democrática entre impunidad y derechos humanos	162
Bibliografía	171
Hemerografía	181
Documentos y cibergrafía	182

Siglas y abreviaturas

ACAT	Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura
ACNUDH	Alto(a) Comisionado(a) de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AI	Amnistía Internacional
ALAI	Agencia Latinoamericana de Información
AMDH	Academia Mexicana de Derechos Humanos
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAT	Comité contra la Tortura, Naciones Unidas
CBDH	Centro Binacional de Derechos Humanos
CDHBCB	Centro de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco Briceño"
CDHFBC	Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas"
CDHFV	Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria"
CDHMT	Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan"
CDH-ONU	Comisión de Derechos Humanos, sustituido por el actual Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas
CDHSMA	Comité Pro Derechos Humanos "Sergio Méndez Arceo"
CDHSNV	Comité de Derechos Humanos de la Sierra Norte de Veracruz
CDHT	Centro de Derechos Humanos "Tepeyac"
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CEAAL	Centro de Educación de Adultos en América Latina, Programa de Educación para la Paz y los Derechos Humanos
CEFPROD HAC	Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos
CEIICH	Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

CEJA	Centro de Estudios sobre la Justicia en América
CEJIL	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CENCOS	Centro Nacional de Comunicación Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPODHAC	Centro Potosino de Derechos Humanos
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas
CIACIMMDH	Comisión Intersecretarial para la Atención a los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, reformada como CPGMDH
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINTRAS	Centro de Salud Mental y Derechos Humanos
CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos, antes "Comisión Nacional de Derechos Humanos"
CNI	Central Nacional de Inteligencia
CNPPT	Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura
CNRR	Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación
CODEJU	Comisión Nacional Pro Derechos Juveniles
CODEHUTAB	Comité de Derechos Humanos de Tabasco
CODEPU	Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONAMUP	Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular
CONONGAR	Coordinadora Nacional de ONG de Ayuda a Refugiados
COPACHI	Comité Pro Paz o Comité de Cooperación para la Paz en Chile, sustituido en 1976 por la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago
COSYDDHAC	Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos

CPGMDH	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, antes CIACIMMDH
CPDDH	Comité de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de Acapulco
CPU	Corporación de Promoción Universitaria
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
DICOMCAR	Dirección de Comunicaciones de Carabineros
DINA	Dirección Nacional de Inteligencia, después Central Nacional de Información
DINE	Dirección de Inteligencia del Ejército de Chile
DOF	Diario Oficial de la Federación, México
ESPAZ	Espacio Civil por la Paz
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FASIC	Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas
FCS	Frente Cívico Sinaloense
FDN	Frente Democrático Nacional
FEDEFAM	Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos
FEMOSPP	Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado
FIDH	Federación Internacional de Derechos Humanos
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FNCR	Frente Nacional contra la Represión (histórico)
FOCO	Foro de Organismos Civiles de Oaxaca
FPC	Fundación Paz Ciudadana
FPMR	Frente Patriótico Manuel Rodríguez
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio, después OMC
IFE	Instituto Federal Electoral

IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
ILSA	Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
LIMEDDH	Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos
MAPU	Movimiento de Acción Popular Unitario
OACNUDH	Oficina del ACNUDH en México
OC	Organismo(s) civil(es)
OCDH	Organismo(s) civil(es) de derechos humanos
OCIDH	Organismo(s) civil(es) internacional(es) de derechos humanos, ONG
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organismo(s) no gubernamental(es), llamado también organismo civil
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPDH	Organismo público de derechos humanos
ORACNUDH	Oficina Regional del ACNUDH para América Latina, con sede en Santiago
PAN	Partido Acción Nacional
PC	Partido Comunista
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PGR	Procuraduría General de la República
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDEE	Fundación Protección de la Infancia Dañada por los Estados de Emergencia
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Partido por la Democracia
PRAIS	Programa de Reparación y Atención Integral en Salud para los Afectados por Violaciones de Derechos Humanos
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRODH	Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"

PRI	Partido Revolucionario Institucional
Red-TDT	Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", después "Todos los derechos para todas y todos"
RMALC	Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación, México
SEGOB	Secretaría de Gobernación de México
SERPAJ	Servicio Paz y Justicia de Chile
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores de México
TLC	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
UDUAL	Unión de Universidades de América Latina
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UP	Unidad Popular
US-AID	Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica
USD	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica

*Para Fide y M. Cuauhtli,
amor y lucha trascendente*

*A la memoria de
Arturo Solís, Rafael Álvarez, Ricardo Murillo y Beatriz Cariño:
“Más vale morir por algo que vivir por nada” (Eduardo Umaña Mendoza)*

*Agradeciendo a algunos actores persistentes contra la impunidad imputable:
Irinda, Alinne, Balbina, Jaime, Julián e Yves*

*Reconociendo el aporte constructivo de la y los lectores-sinodales:
Dra. Ma. Alicia Puente Lutteroth, su posicionamiento historizado y comprometido
Dr. Jorge Cadena Roa, su impulso ilustrado de asesor siempre pertinente
Dr. Miguel Concha Malo, su aporte vital como defensor y maestro
Dr. Lucio Oliver Costilla, su capacidad de debate de frontera
Dr. Eduardo Ruíz Contardo, su compromiso académico*

Introducción

*Hace años que debía esta canción
Ya se suman diez años de sinrazón
No hay quien se haga responsable de este mal
La impunidad... la impunidad...*
DAVID FILIO (MEXICANTO), CIUDAD JUÁREZ

La historia de los derechos humanos en América Latina puede ser descrita como una historia de la impunidad. Con base en esta premisa un activista mexicano de los derechos humanos decidió intentar tomar distancia de su materia de trabajo cotidiana para recapitular el proceso de construcción de los derechos ciudadanos y de las iniciativas civiles en esta materia, y su interacción con las políticas públicas de derechos humanos.

La realidad estudiada aportó una serie de datos que obligaron a replantear la perspectiva y metodología de análisis que, comúnmente, es usada por la comunidad de autores que han trabajado el tema, al menos en el ámbito mexicano. Al intentar narrar la historia contemporánea de los derechos humanos en el final del siglo xx y principio del siglo xxi, la información sobre la violación de los mismos obligaba al autor a redactar una especie de anti-historia de los derechos o una historia del abuso y la impunidad resultante, tal y como lo han hecho los teóricos del movimiento latinoamericano, y de algunos modelos de interpretación aplicados en contextos centroamericanos y sudamericanos, como el caso chileno.

Para Ignacio Ellacuría (1990a, 1990b), filósofo político y social en El Salvador de los años ochenta, por ejemplo, el análisis de la realidad de los derechos humanos en América Latina es una tarea multidimensional, que abarca tanto la positividad como la negatividad del ejercicio de estos derechos. En tanto que Eduardo Umaña (1991), destacado jurista y defensor de los derechos humanos

en Colombia que fue asesinado violentamente, sostuvo el argumento de la relación dialéctica entre los procesos de reconstrucción de la impunidad y los procesos de derechos humanos.

En coincidencia con estas perspectivas, el movimiento latinoamericano e internacional de derechos humanos, en el análisis de la práctica jurídico-política de las dictaduras militares del Cono Sur, utilizó de manera crítica la categoría *impunidad* frente a los “reformismos” legales que encubrían las violaciones a los derechos humanos. De ahí se derivó el concepto de “políticas de impunidad”, para describir las estrategias de negación activa o pasiva de los derechos fundamentales, que se encuentran opuestas a las “políticas de derechos humanos” o de “protección de los derechos humanos”, aplicables tanto a las dictaduras como a las democracias. Estas posturas coinciden plenamente con la perspectiva desarrollada por la sociología jurídica crítica, que ha impulsado Boaventura de Sousa Santos (2009) y otros pensadores que alimentan la agenda del espacio de articulación entre movimientos globales y locales (glocales) conocido como el Foro Social Mundial.

En otras palabras, la relación dialéctica e inextricable entre impunidad y derechos humanos ha estado claramente presente en la definición de los ciclos o coyunturas históricas en América Latina desde los regímenes de Seguridad Nacional, posteriores a la revolución cubana, que se suscitaron en el periodo de la Guerra Fría. La discusión con respecto a esta relación todavía puede ser considerada como uno de los dilemas centrales que se presenta en la disputa por la construcción democrática en América Latina (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006), es decir, entre los actores que postulan los proyectos hegemónicos antagónicos contemporáneos en la región: el neoliberal y el democrático participativo.

De modo que, con base en las tesis de Ellacuría, Umaña y De Sousa Santos se generaron las siguientes **hipótesis**, que se intentarán contrastar en el presente trabajo:

1, Dado que la positividad y la negatividad de los derechos fundamentales son factores complementarios de un análisis historizado de la realidad latinoamericana (véase Ellacuría, 1990^a, 1990b y 1979), es posible caracterizar la relación dialéctica e inextricable entre impunidad y protección de los derechos humanos en cada ciclo de las políticas públicas o en las distintas coyunturas históricas.

2. Los mecanismos de la impunidad son susceptibles de ser aplicados o restringidos por regímenes políticos de diverso signo (Umaña 1991), por lo que cada gobierno conduce una política de impunidad ampliada o selectiva, que opera de manera coherente con sus intereses y capacidad de hegemonía, tanto en gobiernos de tipo autoritario como en los democráticos formales, sustentadores de los proyectos neoliberal o democrático-participativo.

Con dicho marco teórico e instrumental metodológico se optó por intentar combinar la narración histórica con el análisis sociopolítico de las diversas situaciones, factores y dinámicas generados por los actores involucrados. Se buscó responder a tres **preguntas centrales**:

- ¿Cómo se ha expresado, en América Latina, la construcción teórica relativa a las políticas de impunidad en las últimas tres décadas del siglo xx en contraste con las políticas de derechos humanos?
- ¿Cuál ha sido la incidencia de los diversos actores, ya sean civiles o públicos, nacionales o internacionales, y los proyectos políticos en este campo de disputa, en los casos de Chile y México? Y,
- ¿Cuál es el balance histórico (en la coyuntura de mediano plazo) de la arquitectura de la impunidad heredada por regímenes autoritarios en ambos casos?

La estructura de la presente investigación responde a cada una de esas preguntas. En el primer capítulo se procedió a hacer un análisis de los fundamentos teórico-conceptuales de las políticas de impunidad y las políticas de derechos humanos en América Latina, deconstruyendo las propuestas y

metodologías unidimensionales y formalistas de los derechos humanos, por tratarse de discursos que tienden a validar la denegación del acceso a la justicia.

En segundo lugar, y a partir de tal instrumental, se procedió a hacer una narración diacrónica de dos casos, Chile y México, en los cuales se presentan semejanzas y paralelismos relativos, aunque no estrictamente cronológicos. Para esto se partió de la descripción de los elementos formales y fácticos del modelo de impunidad aplicado en cada caso, desde sus componentes de derechos humanos, hasta el origen y desarrollo de los procesos de transición política. En este caso se propusieron periodizaciones, a fin de facilitar la comprensión de los distintos ciclos políticos, sociales y administrativos de las políticas de impunidad y de derechos humanos. Los capítulos dos y tres dan cuenta de esas narraciones.

A manera de conclusión, se contrastaron las hipótesis de trabajo para cada caso nacional. La primera hipótesis, relativa a la dialéctica histórica entre impunidad-derechos humanos, se verificó a partir de una caracterización comparativa de las políticas determinantes para cada caso nacional, que abarcó desde la arquitectura de la impunidad histórica hasta su adaptación, reformulación o deconstrucción por parte de las democracias formales. El segundo supuesto interpretativo, relativo a los mecanismos de impunidad aplicados en la democracia, fue verificado con base en un balance de las políticas de impunidad supervivientes y las de derechos humanos en contextos post-autoritarios y que describen la disputa por la conducción o acotación del proyecto democrático.

Una de las finalidades de este estudio fue analizar la forma como se aplicó algún tipo de justicia transicional (de esclarecimiento, encausamiento y/o reparación particular o estructural), así como establecer si el resultado en materia de respeto a los derechos fundamentales de las mayorías fue de continuidad o de superación. Es decir, establecer si en la resolución del conflicto o posconflicto de las transiciones políticas desde regímenes autoritarios, en ambos países latinoamericanos, se estableció algún tipo de

política de derechos humanos por parte de los actores de las transiciones, en cualquiera de las fases y con los alcances particulares de cada caso, incluyendo la definición de la agenda pública en materia de derechos o en la generación de políticas públicas en dicha materia para enfrentar las políticas de impunidad heredadas.

Así surgió esta investigación: como un diálogo de saberes y reflexiones sobre la praxis política de los derechos humanos. Con ello se ha intentado recuperar la memoria de destacados actores-pensadores sociales del vasto movimiento por los derechos humanos en América Latina, quienes, en general, son desconocidos por el sector académico jurídico; ignorados deliberadamente por los constructores de discursos formales y unidimensionales de los derechos humanos; y combatidos violentamente, hasta nuestros días, por los gobiernos, élites y cacicazgos impulsores de modelos de convivencia que privilegian la exclusión y la desigualdad, cobijados bajo un discurso pragmático y encubridor de los derechos humanos. A los primeros y a los muchos activistas desconocidos, se dedica este trabajo. A los últimos se exige una escucha atenta, tolerante y autocrítica.

1. Las políticas de impunidad en América Latina

La situación de los derechos humanos en los países latinoamericanos ha atravesado, en las últimas cuatro décadas, por un movimiento pendular en el que se puede reconocer una doble fase crítica: la aparición y posterior crisis de gobiernos autoritarios, que heredaron algunas de sus prácticas autoritarias a los nuevos regímenes democráticos, por un lado, y, por el otro, la prolongación o agudización de los procesos de concentración económica y exclusión social, que hacen de América Latina una de las regiones más desiguales del planeta, en términos del acceso a satisfactores para el desarrollo humano sustentable con democracia de calidad, incluyendo el acceso igualitario al ejercicio de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y de los pueblos.

La impunidad (CoIDH, 2001a, 2001b, 2000)¹ en materia de violaciones a los derechos humanos es una realidad prevaleciente en América Latina. Es un factor central en el desigual acceso a la justicia que favorece la perpetuación de regímenes de desigualdad formal (jurídica) y material (de facto).²

Por tratarse de un asunto complejo y mutidimensional, la pretensión de abordar la historia regional contemporánea de los derechos humanos, desde la perspectiva de la impunidad, sólo será factible si se da cuenta de los alcances y limitaciones del instrumental teórico-conceptual al que podemos recurrir en un abordaje necesariamente interdisciplinario, lo que haremos a continuación.

¹ En esta investigación recuperamos el concepto de impunidad utilizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”, tomando en cuenta que “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”. CoIDH (2001), *Caso Ivcher Bronstein*, párr. 186; CoIDH (2001), *Caso Tribunal Constitucional*, párr. 123; CoIDH (2000), *Caso Bámaca*, párr. 211.

² Desde la década pasada, en la *Declaración de Quito* (1993, p. 3) de los OC de América Latina a la Conferencia de Viena se sostuvo que las restringidas democracias neoliberales generan violencia e impunidad. Recientemente se retomó esta problemática regional: Hernández, López y Vega, 2002, p. 19.

1.1. Conflicto, derechos e impunidad

El contexto en el que se elaboraron la mayoría de los análisis de las interacciones entre derechos humanos e impunidad en América Latina, estuvo marcado por el predominio de los regímenes con proyecto político autoritario, horizonte que marcó, en buena parte, los alcances y los límites de los análisis de dos de los grandes núcleos de pensamiento: los teóricos sociopolíticos de la impunidad desde América Latina, por una parte, y los teóricos de la recepción latinoamericana del derecho internacional, por la otra.

Dentro del primer núcleo, que generó la reflexión desde una perspectiva latinoamericana, las elaboraciones teóricas se focalizaron en la llamada negatividad fáctica de los derechos humanos, concepto que, posteriormente, fue denominado como *impunidad* (Ellacuría, 1979 y 1990; Mattarollo, 1991 y Umaña, 1991), especialmente en el análisis de las prácticas de los autoritarismos militares y civiles. Los elementos teórico-metodológicos provistos por este núcleo de teóricos y hombres de acción política tuvieron el mérito de plasmar el dinamismo de un vasto movimiento ideológico y jurídico-político de resistencia ante la opresión, junto con el cual se logró dar impulso al desarrollo de una corriente de investigación de los derechos humanos que fue utilizada durante poco más de dos décadas en informes sobre la impunidad material, es decir, acerca de la negatividad y la exclusión de los medios de vida, incluyendo a los derechos humanos, en la región. Del mismo modo se impulsó el estudio de la impunidad contextual o ambiental con base en pautas de comportamiento derivadas de una cultura o ambiente político hegemónico, autoritario o de regímenes políticos con pautas planificadas e intencionadas.

Dentro del segundo núcleo podemos incluir a los autores y entidades que generaron informes y resoluciones sobre la impunidad latinoamericana desde una perspectiva comparada con el derecho internacional de los derechos humanos, donde se destacan los aportes de organismos intergubernamentales

y redes de organismos nacionales e internacionales (CIDH, 2007; CoIDH, 2001a, 2001b, 2000; Louis Joinet, 1985; Tribunal Permanente de los Pueblos, 1991; Human Rights Watch, 1991; *Declaración de Quito*, 1993; Red-TDT, 1993). Los estudios de este apartado se centraron en el análisis de la impunidad entendida como la ausencia de justicia formal frente a regímenes autoritarios, tanto militares como civiles. También aportaron, en el estudio de la transición política de los regímenes con proyecto político autoritario, el análisis de las pautas y efectos de la impunidad jurídico-política, ya fuese en la resolución negociada de los conflictos armados y sociales internos, y, más recientemente, frente a dinámicas de justicia transicional con la emergencia de regímenes democráticos o la búsqueda de consolidación de las democracias electorales.

En los antecedentes de las elaboraciones teóricas de uno y otro núcleo se encuentra el diálogo con los diversos horizontes de la impunidad. En diversas latitudes latinoamericanas, comenzando por el Cono Sur, los factores que acotaron el disfrute de los derechos constitucionales en el periodo de la posguerra fría se vieron asociados a conflictos de alta intensidad contra un supuesto enemigo interno de la seguridad nacional, que contaba con el recurso del golpe de estado, la prevalencia del poder militar sobre el poder civil, vía las dictaduras militares o los gobiernos de facto, la acción armada de organizaciones político-militares, la declaración de estados de emergencia con suspensión o acotamiento de los derechos civiles y políticos, el recurso a la guerra sucia, a la represión policiaco-militar generalizada y, en algunos casos, a la intervención o cooperación militar de Estados Unidos, entre otros factores.

Mientras que en otros casos, incluida buena parte de Mesoamérica, se registraron conflictos armados o sociales de baja intensidad, en los que las violaciones de los derechos humanos se dieron de manera selectiva o sistemática,³ con esquemas de contrainsurgencia de largo alcance, procesos de militarización de los espacios públicos, con acotamiento de libertades civiles, y otros elementos análogos a los del conflicto armado intensivo. En

³ Los operativos de contrainsurgencia en el contexto de los conflictos de baja intensidad constituyen un escenario en el que, inevitablemente, se cometen atrocidades y violaciones a los derechos humanos, en tanto que los conflictos representaban una verdadera guerra no convencional en la que se pretendía no estar sujetos al derecho internacional humanitario (véase McClintock, 1992, p. 430).

México, por ejemplo, se registró un régimen de partido de estado con una fachada democrática formal que administró un conflicto social de baja intensidad e impacto difuso, que violó de manera sistemática y generalizada los derechos políticos, la igualdad ante la ley y el acceso a la justicia, y que recurrió, de manera selectiva, a eventos de represión clara y directa, desde la masacre de Tlatelolco, en 1968, hasta la masacre de Acteal, Chiapas, en 1998.

Sin embargo, en ambos tipos de conflictos ocurrió un acotamiento de los derechos fundamentales, con medidas de poder arbitrario o con medidas revestidas de justificación jurídica o política, que buscaba mantener la impunidad de las violaciones a los derechos humanos cometidas por actores estatales o no estatales cobijados a la sombra del poder público.

De manera que, en la construcción de la historia latinoamericana de los derechos reales, además de la necesidad de definir la perspectiva interna, externa o mixta sobre la cual se trabajará el análisis, otro desafío es la singularidad de cada proceso nacional de violación de derechos y de impunidad. Desafío sustantivo al que se le añade un desafío instrumental: determinar las herramientas metodológicas para lograr identificar la negatividad de los derechos humanos y verificar la existencia o no de elementos de continuidad o de ruptura entre la impunidad practicada en los regímenes autoritarios y en los democráticos.

1.2. La impunidad ante la disputa regional por la construcción democrática

Ante los nuevos desafíos, desde la perspectiva de la construcción democrática, muchos autores no fueron consistentes con sus planteamientos anteriores y prefirieron sustituir el estudio de la impunidad en la democratización regional por el de la reforma jurídico-política formal de derechos humanos del estado latinoamericano. Ello coincidió con el activismo político-institucional, que actuaba desde las instancias de gobierno o estado, que se ejercían por parte

de diversos cuadros y ex-cuadros del movimiento ciudadano latinoamericano. Simultáneamente, entre los sectores académicos, se puso de moda el estudio de la consolidación democrática, sin que dicho estudio profundizara en el conocimiento de los efectos fácticos de las reformas, la percepción social de los efectos del reformismo o las condiciones del acceso a ingresos, bienes y servicios desde la perspectiva de los derechos humanos integrales, que incluyeran el acceso a la justicia y a la participación política, temas que, por el contrario, sí han sido enarbolados por nuevos movimientos sociales con agendas relacionadas a la crítica de los efectos de la globalización de corte neoliberal.

Es decir, la tendencia generalizada, desde mediados de los años noventa, fue la de abandonar el andamiaje de análisis aplicado a los regímenes autoritarios, bajo el argumento de que la modalidad de uso del aparato de coacción legítima por parte de un estado democrático no genera pautas de impunidad graves, generalizadas o con impacto significativo. Aunque se cometería una injusta generalización si se pone a salvo la labor de los núcleos locales y las redes nacionales y transnacionales de activistas que mantuvieron el trabajo de monitoreo del desempeño público y de las violaciones a los derechos humanos, con el apoyo de organismos civiles no gubernamentales y de algunas agencias de cooperación.

Sin embargo, la irregular satisfacción con la efectividad de las democracias en la región (indicador de apoyo a la democracia), a lo largo de la última década y media, especialmente frente a su incapacidad para resolver problemas de distribución económica igualitaria y de inseguridad pública, así como la falta de impacto de las democracias formales en la vida cotidiana de los colectivos y sectores sociales mayoritarios que mostró el Informe del PNUD sobre *La democracia en América Latina* (O'Donnell, 2004), ha encendido “focos rojos” entre los actores latinoamericanos con respecto a la creciente “vulnerabilidad hacia el autoritarismo” (Latinobarómetro, 2009: 14). Es decir, se registra un incremento de la opinión favorable ante la probabilidad de un golpe de estado en distintos países de la región, como lo muestra el sorprendente margen de legitimación del golpe de estado de 2009 en Honduras y la percepción

favorable creciente, aunque todavía minoritaria, ante posibles gobiernos de tipo militar, que pudieran ofrecer cambios pragmáticos o retóricos en la vida de los ciudadanos en los países de la región.

Es en ese contexto que se justifica la urgencia de volver al análisis de la impunidad jurídica, política y económica existente en las democracias jóvenes y no tan jóvenes. En primer lugar es necesaria la adaptación del marco de investigación de la impunidad generada frente a las dictaduras o ante los procesos de transición. Con tal fin la presente investigación pretende revisar los continuos y rupturas en las pautas de impunidad –que aquí se abordarán como políticas de impunidad- frente a la efectividad del discurso jurídico, las prácticas políticas e iniciativas institucionales centradas en los derechos humanos –conceptualizadas como políticas de derechos humanos-, desde el análisis dialéctico de la positividad-negatividad del derecho humano, con base en los planteamientos de Ellacuría (1990a).

En el terreno de los derechos humanos y la justicia de transición, el número de estudios que analizan la situación en los periodos posteriores a las transiciones políticas es creciente a nivel internacional.⁴ Sin embargo esta tendencia global todavía no se ve reflejada en América Latina, por lo que la ausencia de una corriente significativa de estudios postransicionales en la región puede ser considerada como una carencia a la que una investigación como la presente quisiera contribuir, desde el estudio comparado de un caso poco estudiado como el mexicano.

Sin embargo, debemos reconocer que el horizonte teórico-analítico ha ido cambiando paulatinamente a lo largo de la última década, y que, probablemente. También lo hayan hecho las pautas de impunidad bajo las democracias. Es decir, el análisis de este tipo de procesos dialécticos puede ser alimentado desde el análisis del contenido de las nuevas agendas políticas y sociales; de la misma manera se deben tomar en cuenta las elaboraciones teóricas surgidas recientemente en la región.

⁴ Como ejemplo de esto se puede revisar la obra de Barahona, González-Enríquez y Aguilar (2001).

Con base en estos presupuestos intentaremos dialogar con los nuevos marcos teóricos de la disputa por la construcción política en América Latina durante la década reciente. Evelina Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), por ejemplo, identifican diversos factores que han generado este cambio de preocupaciones incluyendo la relativa consolidación de los mecanismos para ejercer la democracia electoral, la generalizada insatisfacción con los resultados sustantivos de las políticas públicas impulsadas por dichas democracias en términos de justicia social y, en tercer lugar, la generación de una serie de experiencias innovadoras en materia de participación ciudadana, que están orientadas hacia nuevos modelos de democracia participativa. Concluye la autora, junto con Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2001), que la construcción democrática en América Latina atraviesa por un proceso de disputa en el que ya no caben interpretaciones unívocas u homogéneas del papel de la sociedad civil ni del estado.

Del planteamiento anterior se sigue que para llevar a cabo una profundización en el análisis de la impunidad vigente en el periodo de las democracias latinoamericanas –o impunidad “democrática”- es necesario identificar los proyectos políticos en disputa, los aportes e intereses diferenciados por parte de distintos actores sociales y civiles, así como las diversas corrientes y dinámicas políticas que buscan hegemonizar algún tipo de política de derechos humanos y encubrir una política (residual o intencionada) de impunidad; ejercicio que llevaremos a cabo en dos casos nacionales: Chile y México.

1.3. Derechos acotados: formalismos y reduccionismos

Para iniciar la búsqueda de definiciones relativas al paradigma teórico-conceptual útil para la interpretación de la relación contemporánea entre impunidad y derechos humanos en América Latina, podemos recurrir a la revisión del estado de la cuestión en el caso mexicano, con el fin de contrastarlo con otras realidades regionales.

Pese a la singularidad de la historia contemporánea de los derechos humanos en México, se puede partir del supuesto de que el caso mexicano es susceptible de ser analizado como la aplicación yuxtapuesta de políticas de impunidad y de protección de los derechos fundamentales, que se fomentan de manera simultánea.

Sin embargo, la búsqueda de este tipo de explicaciones complejas no puede hacerse sin tomar en cuenta las perspectivas e instrumentos jurídicos tradicionalmente utilizados por los teóricos mexicanos. Una perspectiva que intenta analizar la positividad y la negatividad del derecho humano puede significar una ruptura con el punto de vista de quienes han escrito en diálogo con o desde los sectores del poder público, y que soslayaron los aportes de la multidisciplina y de los actores no hegemónicos de los procesos de transición política, incluyendo a los movimientos sociales que portan demandas de reconocimiento de derechos humanos y de derechos de ciudadanía.

Quienes han descrito la historia de la protección de los derechos humanos en México, lo han hecho, por lo general, desde una perspectiva jurídica más bien formal, basada en los grandes momentos del desarrollo de mecanismos, como el amparo o el aporte mexicano al desarrollo del derecho constitucional sustantivo; Ese fue el caso de la incorporación de los derechos sociales en la Constitución de 1917⁵. Mientras que otros han intentado narrar la interacción entre el sistema jurídico mexicano y el derecho internacional, para destacar los aportes de los juristas mexicanos en la creación de tratados multilaterales de todo tipo, en los que se incluyen algunos en materia de derechos humanos o la recepción de los mismos, lo que implica una especie de historia diplomática de los derechos humanos,⁶ que pretende interpretar los cambios en la política

⁵ Entre los autores que ejemplifican esta tendencia podemos citar a Héctor Fix Zamudio (1988) y Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia (1976).

⁶ El compromiso de los sectores diplomáticos latinoamericanos con los temas del derecho internacional de los derechos humanos se puede remontar a algunos espacios de debate multilateral del periodo de entreguerras. Sin embargo, los aportes más citados provienen del periodo de constitución formal de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en especial los aportes de la diplomacia regional a partir de la *Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz* de febrero-marzo de 1945, en donde los gobiernos regionales se adhirieron al principio de la protección de “los derechos esenciales del hombre”, y se designó una comisión jurídica

interna como una extensión o contagio a partir de las medidas implementadas por la política exterior mexicana.

La historia diplomática latinoamericana de los derechos humanos comenzó con el advenimiento de la agenda multilateral de la Unión Panamericana-OEA y de la Sociedad de Naciones-ONU, y con un periodo de gobiernos democráticamente electos (Eguizabal, 2000, p. 277).

Sin embargo, tanto la historia jurídica como la historia diplomática de los derechos humanos, generalmente, se ha visto limitada para explicar los efectos o consecuencias no deseados en el ejercicio de los derechos. Ninguna de estas posiciones aclara el origen de fenómenos como la impunidad estructural o la comisión impune de violaciones graves a los derechos humanos, incluyendo la desaparición forzada de personas, las ejecuciones extrajudiciales y la práctica de la tortura.

De manera que podemos suponer que se dieron una serie de factores estructurales o coyunturales de diversa índole que influyeron en el acotamiento de los valiosos aportes de legisladores, juristas y diplomáticos mexicanos, y que provocaron que los derechos reconocidos y los mecanismos de exigencia fueran perdiendo impacto en la vida cotidiana de la mayoría de la población. Los factores políticos, socioculturales y económicos, de tipo extralegal, han moldeado la manera concreta de ejercer los derechos fundamentales incorporados en el ordenamiento constitucional (*cfr.* Tuft, 1992). Diversos derechos no reivindicados masivamente en la revolución de 1910, como la libertad de expresión, el acceso a la justicia, y la igualdad ante la ley, entre otros, registraron un déficit en su realización cotidiana.

Entre los principales factores que explican el acotamiento de los derechos formales en México se encuentra la construcción, consolidación y supervivencia de un régimen de partido único en el sector político y un régimen de mercado concentrador y excluyente, en lo económico. El resultado de

para elaborar el borrador de la *Declaración Americana de Derechos Humanos*, aprobada finalmente en 1948 (*cfr.* Eguizabal en Forsythe, 2000, p. 289).

ambos factores es una sociedad con una grave desigualdad y una cohesión fracturada regionalmente. Dicha realidad omite la posibilidad de analizar la narración típica de la historia jurídica y de la historia diplomática contemporánea mexicana de los derechos humanos.

Ninguna de las corrientes históricas alcanza a explicar la manera en que el sistema jurídico-político formal derivó en un estado de denegación generalizada del derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica para la mayoría de la población. En todo caso, aducen que las medidas legislativas nacionales e internacionales, administrativas o judiciales eran adecuadas, pero que los responsables de su ineficacia son los operadores o la prevalencia de factores culturales o contextuales como la corrupción. Aunque se pueda coincidir parcialmente con la existencia de este tipo de factores, generalmente los autores no han profundizado en sus diagnósticos, ya que no han verificado el origen de las prácticas de tales operadores o la debilidad del estado de derecho frente a la corrupción, lo que explica el alcance limitado de las reformas aplicadas.

Con ello se hace evidente la limitación de los enfoques formales unidisciplinarios⁷ para explicar realidades sociales complejas, como las que expresan problemas de derechos humanos que se derivan de los conflictos internos, tanto de alta intensidad, y, mucho más complejos, en los de baja

⁷ Las variadas experiencias de investigación y conceptualización de las Comisiones de la Verdad han permitido explorar una variedad de acercamientos metodológicos que han privilegiado el análisis multidisciplinario de diversos objetos: violaciones a los derechos humanos, crímenes contra la humanidad, violencia social, consecuencias individuales y sociales de los abusos de poder e impunidad, entre otros. En el caso de la experiencia peruana con la Comisión de la Verdad y Reconciliación, se pretendió comprender, analizar y definir tanto la verdad histórica, tomando en cuenta el modelo guatemalteco, como la verdad jurídica, según el modelo chileno. La experiencia peruana es ilustrativa para otros casos:

Estudiar la violencia con relación a las brechas sociales anotadas representó para la CVR (Comisión de la Verdad y Reconciliación) un considerable esfuerzo analítico que no podía ser asumido por una sola disciplina o con personas que provinieran de una sola experiencia profesional... Con el paso del tiempo, quedó claro que ninguna disciplina aislada podía brindar una mirada integral y satisfactoria. Uno de los aspectos más notables del trabajo fue la comprobación de que la mera agregación de los enfoques no era suficiente para hablar de multidisciplinariedad, sino que era necesaria la aplicación de conceptos y categorías que permitieran hacer “dialogar” a abogados con sociólogos, antropólogos, historiadores, politólogos y filósofos (Ciurlizza y González, 2006, p. 86 y 87).

intensidad. Los escritores mexicanos que han recurrido a las explicaciones jurídicas o diplomáticas de tendencia unidimensional, han perdido la oportunidad de dar explicaciones y diagnósticos más completos, y, por lo tanto, sus propuestas, recomendaciones y planes de acción han resultado limitados para revertir la tendencia a la inequidad y a la desigualdad, como la que prevalece en materia de acceso a la seguridad jurídica, derecho fundamental de un estado que se precie de llamarse democrático (cfr. Moreno Ocampo, 1990).

Cabe recordar que con la gestación del movimiento de ciudadanos organizados para la defensa y promoción de los derechos humanos en México, a mediados de los años ochenta, se inició una búsqueda de explicaciones multidimensionales a los problemas y violaciones de derechos humanos en México, que ya no sólo incluyó la perspectiva de los juristas. Sin embargo, esta dinámica académica y social sólo se vio limitadamente reflejada en el proceso institucional de creación de los primeros organismos públicos defensores de los derechos humanos a inicios de los años noventa.

Pese a que en esa década el estado mexicano hizo una amplia publicidad de lo que denominó el sistema nacional *ombudsman* más grande del mundo, la gran limitación en el diseño de las instituciones de derechos humanos mexicanas es que su análisis fáctico y sus propuestas de corrección (recomendaciones) se circunscriben a los casos específicos de abuso de autoridad que reciben mediante su sistema de quejas, de una manera similar se han limitado los efectos del juicio de amparo mexicano, es decir, existe una privación, para el resto de la sociedad, de los beneficios *erga omnes* de las resoluciones. Podemos calificar esta tendencia limitativa de un severo reduccionismo, ya que, aunque logra rebasar en algunos casos la perspectiva unidisciplinaria, éstas no están facultada jurídicamente, o bien el sistema político impide llevar los efectos de sus conclusiones hasta sus últimas consecuencias mediante reformas legales y políticas de aplicación generalizada.

El hecho de poder identificar los factores causales de un problema de derechos, y auto limitarse en la proyección hacia los factores de corrección

para la prevención de otros casos similares, es lo que llamamos un reduccionismo metodológico con consecuencias políticas que sólo podrían corregirse con un rediseño institucional profundo, o con la gesta de una cuarta generación de mecanismos que se centren en una perspectiva de políticas públicas que cuente con un verdadero apoyo parlamentario garante de su autonomía, y no sólo con una interlocución desventajosa ante el ejecutivo.

Se podría argumentar que las instituciones públicas de derechos humanos pretenden establecer la responsabilidad administrativa por violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos, por acción u omisión, y que por ser entidades de derecho público sólo pueden aspirar al intento de definir la verdad jurídica en los actos reclamados. Sin embargo, aunque se lograra este fin de identificación de la verdad jurídica, la suma de estas verdades no ha sido sistematizada, analizada ni profundizada, a fin de establecer el análisis de una categoría superior a la de violación: los patrones de comportamiento, los patrones sistemáticos o los modelos institucionales de violación a los derechos humanos, con la intencionalidad política de aprovechar el caso individual para identificar los comportamientos y factores regulares, lo cual implica debatir en un nivel diferente al de la verdad jurídica. Este acotamiento metodológico y político podría deberse a la falta de independencia política o técnica, o bien a que se trata de instituciones que nacieron con el viejo régimen priísta, y que, por lo tanto, tienen una perspectiva institucional limitada desde su origen.

En síntesis, la experiencia histórica institucional de los derechos humanos en México se ha separado de algunos principios enarbolados por la comunidad internacional de autores y defensores de derechos humanos sobre el papel de los derechos humanos en las transiciones políticas, en el sentido de que no se pueden ignorar las graves violaciones a derechos humanos en las sociedades que emergen de regímenes autoritarios (véase Golsdtone, 1999).

De manera que, con el afán de trascender los formalismos y reduccionismos aquí reseñados, prevalecientes entre algunos autores e instituciones mexicanas del sector de los derechos humanos, y en la búsqueda de

explicaciones integrales y propositivas que puedan dialogar con las demandas de las sociedades, así como con los fundamentos y elaboraciones teóricas internacionales de los derechos humanos, resulta oportuno recurrir a otras fuentes teóricas latinoamericanas, y a la búsqueda de experiencias regionales comparables.

1.4. Referentes para una historia de la impunidad

Tres son las perspectivas teóricas que, surgidas en América Latina, se pretenden utilizar en este ensayo: el análisis multidimensional, que ha dado origen a la “historización de los derechos humanos”; la construcción del concepto *impunidad*, como categoría de análisis desde la sociología jurídica latinoamericana; y el constructo “políticas de derechos humanos”, como una categoría derivada de la teoría de las “políticas públicas”, pero con una perspectiva inclusiva de las interacciones sociedad civil-gobierno.

1.4.1. La historización de los derechos humanos

En contraste con el análisis formal de los derechos humanos, Ignacio Ellacuría (1990a) planteó el análisis de la descripción histórica y contextual de los derechos, en lo que se ha denominado la historización de los derechos humanos.⁸ El aporte del filósofo social y ex-rector de la Universidad Centroamericana, asesinado por el ejército salvadoreño en 1989, desde la vivencia del conflicto armado en El Salvador, no pretende la mera desjurificación de los derechos, sino la integración de otras perspectivas para entender la relación entre el derecho formal y su contexto de realidad, en especial con relación a los factores de poder que hacen posible o limitan la realización de los derechos.

⁸ El principal trabajo en el que Ignacio Ellacuría desarrolla su propuesta se encuentra en “Historización de los derechos humanos desde los pueblos oprimidos y las mayorías populares” (Ellacuría, 1990a) y en “Derechos Humanos en una sociedad dividida” (Ellacuría, 1979).

Historizar los derechos humanos significa, para Ellacuría (1990a), analizar no sólo la positividad de los derechos humanos, sino también la negatividad de los mismos, en una especie de dialéctica no reduccionista, por lo que sostiene que debe historizarse el concepto para no caer en su ideologización facciosa. Las voces de los desposeídos de los derechos son un indicador fundamental,⁹ voces de denuncia y de anuncio de propuestas por parte de los actores sociales que someten el discurso formal a un proceso de contraste con la realidad, para verificar si los derechos discursivos tienen algo de veracidad (coherencia con la realidad), y si son verificables en la práctica. El indicador de esta verificabilidad de los derechos es la extensión de su disfrute, es decir, si se trata de un derecho ejercido por las mayorías o por las minorías:

...los Derechos Humanos pueden y deben alcanzar una perspectiva y validez universal, pero esto no se logrará, si no se tiene en cuenta el desde dónde se consideran y el para quién y para qué se proclaman... Consecuentemente hay que tener claro y explícito ese desde y ese para, que en este caso, por las razones que se irá dando, es desde los pueblos oprimidos y desde las mayorías populares para o en busca de su liberación (Ellacuría, 1979, p. 590).

Este enfoque es precursor de las perspectivas multidimensionales y multidisciplinarias aplicadas a los derechos humanos, que combinan, principalmente, el enfoque jurídico, histórico, político, sociológico, ético, económico y hasta ecológico.¹⁰

⁹ Con relación a los indicadores en la construcción de los sujetos y actores sociales desde los derechos humanos, a mediados de los años noventa se identificaron seis dimensiones instrumentales de los mismos en la práctica del movimiento social latinoamericano por los derechos humanos: como reivindicación de un proyecto humano colectivo; como denuncia de la negación de las necesidades humanas y sociales; como factor de legitimación o de deslegitimación; como instrumento de defensa formal o no formal contra la injusticia; como propuesta e indicador del cambio social o institucional; como elemento de supervivencia o protección elemental de los sectores excluidos en cada sociedad y en cada época. (cfr. Vega, 1995).

¹⁰ La perspectiva mutidimensional que presenta Ellacuría (1990b) hunde sus raíces en su *Filosofía de la Realidad Histórica*, obra en la que desarrolla el sentido y perspectiva radical para un análisis de la realidad desde un sentido de totalidad, pero tomando en cuenta los aspectos dialécticos (dinámicos) de un horizonte histórico dado.

1.4.2. Las políticas de impunidad

Hasta la fecha no existe una teoría de la impunidad latinoamericana sistemática. Sin embargo, diversos estudiosos de los abusos de autoridad cometidos por las dictaduras militares en América Latina, en especial los que se inscriben en la sociología jurídica y la criminología crítica latinoamericanas destacaron el uso de la categoría *impunidad* (ausencia de castigo o de aplicación de la justicia), para aplicarla a las violaciones de los derechos humanos desde una doble perspectiva: sociopolítica (Tribunal Permanente de los Pueblos, 1991; ILSA, 1994; CODEPU, 1996; Suárez Escobar, 2002) y sociojurídica (Umaña, 1991; Mattarollo, 1991a; Roht, 1995; Kai Ambos, 1999; Bergalli, 2002; Ventura Robles, 2005; de Sousa, 2009).

En primer lugar, se planteó que la falta de castigo a los abusos es una constante histórica en la región, en tanto ha sido uno de los elementos permanentes de la dominación de los grupos hegemónicos en turno: conquistadores y metrópolis europeas (española y portuguesa) durante el periodo colonial; sectores de mestizos o criollos, con la emergencia de las repúblicas independientes; élites políticas, oligarquías económicas y dictaduras militares; y fuerzas armadas norteamericanas o inglesas promotoras de golpes de estado, invasiones y conflictos armados a lo largo del siglo xx. Se ha dicho que “la noción de impunidad provee un marco analítico doméstico utilizado para explicar el comportamiento de los militares en América Latina” (Borzutzky, 2006, 168).¹¹

En esta primera perspectiva, la descripción y análisis histórico de un fenómeno social destructivo de la igualdad jurídica democrática, y constructivo de una hegemonía autoritaria -utilizada frecuentemente desde los estilos de ejercicio del poder en la historia de la región-, se pueden analizar tanto en las condiciones objetivas (políticas, jurídicas y económico-administrativas) como en los factores subjetivos colectivos (horizontes culturales, proyectos sociales e identidades o mentalidades de los colectivos sociales) y en los factores

¹¹ La traducción es de este autor.

subjetivos relativos a los actores individuales, a su posicionamiento e interacciones.

En segundo lugar, desde la perspectiva jurídica (Mattarollo, 1991a; Kai Ambos, 1996)¹² existen dos grandes enfoques: el jurídico formal, que reduce la impunidad a la mera existencia y aplicación de mecanismos jurídicos, como las leyes de amnistía, los indultos o los fueros; y el descriptivo-explicativo, que puede identificarse con la postura de la sociología jurídica latinoamericana, que busca caracterizar los delitos cometidos desde el poder político, a fin de determinar los mecanismos y políticas que han favorecido la impunidad de los perpetradores de abusos. Este último enfoque, en diálogo con el primero y desde un terreno común, como lo es el derecho de los derechos humanos, especialmente en el ámbito de acción de los sistemas de protección internacional e interamericano, ha rescatado el análisis del cumplimiento e incumplimiento fáctico de los llamados derechos públicos subjetivos o de los derechos fundamentales, y, de manera concurrente, ha ayudado a definir el estudio de las obligaciones públicas de los estados y de los operadores del poder público, junto con su concreción o ausencia. En conclusión, un análisis jurídico integral de la impunidad debe aspirar a revisar la positividad y la negatividad, formal y material, de las normas (formalización-no formalización; aplicación-denegación), tanto como la positividad y negatividad del sujeto de derechos, del sujeto obligado y de los medios y procedimientos para hacerlos factibles.

En tercer lugar se encuentra el enfoque sociopolítico que busca descifrar la cobertura social, cultural y política del fenómeno de la impunidad, así como sus consecuencias e impacto en la sociedad, sin importar si la impunidad es una práctica de aplicación aislada para un segmento de casos, una zona del territorio o un tipo de víctimas; o bien, si la impunidad es una práctica generalizada para diversos tipos de casos, de territorios y de víctimas. Desde este enfoque, es válida la aplicación de elaboraciones teóricas específicas,

¹² Para conocer una postura cercana a la sociología crítica latinoamericana se puede leer el ensayo del Subsecretario de Derechos Humanos del gobierno de Néstor Kirchner, Rodolfo Mattarollo, “La problemática de la impunidad” (1991); y para acercarse a una perspectiva formal constitucional está el trabajo de Diego Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina* (1974).

como la teoría de las políticas públicas aplicada al fenómeno de la impunidad, con apoyo en el análisis de la política criminal, de las políticas de justicia o de las políticas de derechos humanos. Esta última perspectiva se abordará en el siguiente apartado.

El primer intento regional de abordaje amplio del fenómeno de la impunidad ocurrió con el proceso latinoamericano de análisis de las dictaduras y regímenes de la seguridad nacional, que se desarrolló entre los años 1989 y 1991 en doce países de la región, en el denominado Proceso a la impunidad de crímenes de lesa humanidad en América Latina, conducido por el Tribunal Permanente de los Pueblos (1991), sucesor del Tribunal (ético) Russel. Dicho tribunal, definió la impunidad no sólo como la ausencia de castigo, sino también como el castigo inadecuado o insuficiente.

Además, en la región se han descrito profusamente los elementos de las políticas de impunidad, a través de los múltiples informes de derechos humanos publicados por organismos locales, nacionales, interamericanos e internacionales, tanto no gubernamentales como intergubernamentales.

Se puede destacar que la mayoría de las llamadas iniciativas de justicia de transición o justicia transicional (incentivadas por comisiones de la verdad, de reconciliación o de esclarecimiento histórico), creadas en los posconflictos o en los procesos de transición política, independientemente del alcance de sus mandatos, hicieron referencia a los mecanismos de violación de los derechos humanos. En algunos casos las comisiones de la verdad tuvieron facultades y voluntad para describir los mecanismos que aseguraban la impunidad para los perpetradores de abusos, aunque en otras, donde la transición fue pactada, la revelación y corrección de estos mecanismos fue muy limitada, como en el caso chileno. Con respecto a los procesos nacionales de transición política en los que no hubo un esclarecimiento integral, como en el caso mexicano, se ha constatado que el impacto del reformismo pactado o la transición gradualista no ha tenido un impacto significativo sobre los factores de la impunidad.

Se ha generado también una doctrina jurisprudencial regional en la materia por parte de las instancias que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Ante las variadas prácticas de impunidad de los regímenes autoritarios en América Latina, que han precedido a regímenes de transición democrática, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha constatado que “la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de los derechos humanos” (CoIDH, 1995, párrafo 56), generando como resultado esperado la total indefensión de las víctimas.

La Corte Interamericana ha sostenido que ninguna ley ni disposición de derecho interno puede impedir a un estado cumplir con la obligación de investigar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos, incluyendo las leyes de amnistía, las reglas de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad. Mientras que la Comisión Interamericana ha destacado que la verdad, la justicia y la reparación “son desafíos fundamentales e ineludibles para la reconstrucción de una cultura de paz, tolerancia, respeto a la ley y rechazo de la impunidad” (CIDH, 2007, párr. 14).

Las construcciones latinoamericanas sobre la impunidad se han ido desarrollando en diálogo con los aportes del derecho internacional. Por ejemplo, el Tribunal Permanente de los Pueblos tomó en cuenta el primer informe de Louis Joinet, publicado en 1985, que doce años más tarde se convirtiera en la lista de principios de *su Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos)*, aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1997. Instrumento que se ha visto reforzado por la definición del contenido del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* y, más recientemente, con la publicación del Informe *estado de derecho y justicia de transición en sociedades en conflicto y post-conflicto*, publicado en 2004 por el Secretario General de la ONU.

Así que, en América Latina, se han desarrollado los elementos de un conjunto teórico-conceptual sobre la impunidad, pero de manera desarticulada. Las principales categorías originales o adaptadas a la realidad de la región son:

- estado de impunidad o escenarios de impunidad
- mecanismos de impunidad y estructuras de impunidad
- objetivos y causas de la impunidad
- brecha de la impunidad
- consecuencias o efectos (individuales y colectivos) de la impunidad
- abusos o excesos de la impunidad
- no exclusión o impunidad de los perpetradores
- combate o eliminación de la impunidad¹³
- cultura de la impunidad¹⁴

Al tratarse de la suma de elementos y medidas no fortuitas, sino diseñadas en beneficio de los perpetradores de violaciones a los derechos humanos, la impunidad puede ser analizada como la construcción de una política intencionada y articulada sobre un objeto de interés público, que es presentada por los detentadores de un sistema autoritario como el interés de continuidad y de no afectación del ejercicio autoritario del poder. Se trata de una serie de decisiones y mecanismos instituidos para hacer prevalecer la falta de justicia, por acción o por omisión; para denegar el acceso a la justicia, que incluye la falta de esclarecimiento de la verdad, la ausencia de persecución y sanción de los responsables; la falta de reparación del daño individual; y la ausencia de reparación colectiva mediante la inacción sobre los mecanismos de violación y de impunidad. Por esta proyección, anticipación o planificación podemos hablar de un ejercicio racional o del despliegue de una capacidad de gestión o administración en el tiempo, por lo que podemos aplicar la categoría de política de impunidad.

La aplicación de las medidas de impunidad puede hacerse de forma casuística, aunque la justificación de un acto de impunidad aislado, frente al funcionamiento regular de un sistema de justicia democrático, resulta

¹³ Respecto del combate a la impunidad la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que el estado tiene la obligación de “combatir tal situación por todos los medios legales disponibles” (CoIDH, 2000 en Ventura Robles, 2005, p.14).

¹⁴ La impunidad como una forma de cultura fue caracterizada por las organizaciones civiles mexicanas. (cfr. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”, 1993).

complicado y dificulta la posibilidad de otra suspensión de la regla para obtener aplicaciones selectivas o extraordinarias con resultados de impunidad. Por ello, para los sistemas jurídico-políticos no democráticos es preferible establecer reglas, condiciones o mecanismos que favorezcan acciones de regularidad de la excepción, que legitimen jurídica o, al menos, políticamente los resultados o efectos previstos de impunidad.

Como lo citamos en este mismo capítulo, la Corte Interamericana ha definido las obligaciones por parte de los estados, en éstas se incluye el hecho de prevenir, investigar, sancionar y reparar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Con ello se pretende respetar y proteger adecuadamente los derechos de acceso a la justicia y de igualdad ante la ley que, generalmente, son denegados en las dictaduras militares o civiles, mediante mecanismos de impunidad de hecho o de derecho.

La realización de las obligaciones de los estados en materia de prevención, investigación, sanción y reparación, sólo puede obtenerse mediante la conjunción de una serie de medidas jurídicas y administrativas (y por lo tanto políticas), que tengan como resultado el respeto o vigencia de los derechos reconocidos. Ese conjunto de medidas jurídico-políticas y administrativas es susceptible de ser abordado por la teoría política, jurídica y administrativa bajo el enfoque de las llamadas políticas públicas. Por lo cual, en el análisis de cualquier práctica de impunidad (ya sea de no investigación judicial, de no sanción o de no reparación), es posible intentar ubicar la racionalidad jurídico-política¹⁵ y administrativa, con el apoyo de la teoría de las políticas públicas,¹⁶ que dan como resultado el concepto de políticas de impunidad.

¹⁵ De acuerdo con la interpretación que vincula la impunidad al estigma de grupos sociales: muchas veces el respeto por las leyes oculta la hostilidad de las personas de un grupo hacia aquellos que consideran trasgresores, constituye una especie de defensa social contra un enemigo que amenaza sus intereses... el estigma, también ha sido campo común para la violación de los derechos humanos y el desarrollo de impunidad contra las personas. La impunidad puede ser ejercida por los gobiernos, por los individuos que dañen a otros seres, pero también puede encontrarse en los medios de comunicación que construyen, magnifican, difaman y etiquetan a las personas (Suárez Escobar, 2002, pp. 6 y 7).

¹⁶ Se sigue en este apartado una parte de la metodología sugerida por Eugene Bardach (2001), también tomamos en cuenta los aportes de Manuel Canto Chac (2002) respecto de la participación de la sociedad

Al tratar la impunidad como una política pública formal, residual o encubierta, se da la posibilidad de integrar en su análisis el llamado ciclo de las políticas públicas, como se le conoce comúnmente al proceso administrativo para la elaboración de los instrumentos de política pública, ya sea que el proceso sea completa o parcialmente intencionado. A continuación mostramos un ejemplo de aplicación de las etapas del citado ciclo en la construcción de una política de impunidad:

- Diagnóstico del problema. Equivale al reconocimiento de los poderes fácticos o legítimos, y las dificultades para mantener o reproducir el uso del poder y la coerción sin recurrir al consenso, tomando en cuenta el control de los efectos secundarios sobre los operadores de un sistema más o menos autoritario o más o menos coercitivo.
- Construcción de alternativas. Ya que la sostenibilidad del ejercicio autoritario del poder o la gestión coercitiva de un conflicto está limitada por la escasez de recursos, por la resistencia y alianzas del oponente, por las exigencias de legalidad y predictibilidad de terceros, y por el monitoreo de los estándares mínimos por parte de los actores locales e internacionales de derechos humanos, se construyen escenarios, plazos y alternativas de prolongación del poder y de capacidad de influencia sobre los operadores de los mecanismos de justicia.
- Definición de objetivos y resultados. Se afirman los alcances de la intervención para lograr la impunidad en el escenario seleccionado, sea ideal, crítico o mixto, para determinar los diversos niveles de resultados en su dimensión actual y futura: respecto de los mecanismos implementados, su perdurabilidad y la influencia sobre ellos; respecto de los agentes activos (responsables directos e indirectos, individuales o corporativos), su capacidad de gestión de poder o de coerción, así como sus vulnerabilidades actuales y futuras; con respecto de los agentes

en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas con fines de contrastar los ciclos de las políticas de impunidad.

pasivos (víctimas directas e indirectas, individuales y colectivas); y respecto de los terceros involucrados.

- Definición de la viabilidad (análisis de costos y beneficios). Este análisis del costo-beneficio se hace, en primer lugar, con respecto al recurso eje: el poder o la coerción ejercida por quienes detentan o se benefician del sistema; en segundo lugar se toma en cuenta el poder o coerción ejercidos por los operadores de los mecanismos de impunidad; y en tercer lugar, se considera el poder o coerción recibido y percibido por las víctimas y los terceros, incluyendo el llamado costo político o costo de legitimidad. Necesariamente se analiza la interrelación entre el sistema implementado y los recursos que lo sustentan, para explorar el acceso a recursos, tanto lícitos como ilícitos, de tipo público, privado e internacional.
- Decisión, implementación y ajuste. Se toman decisiones y se aplican las medidas respecto de las instancias, sus funciones y sus gestores, con la flexibilidad necesaria para hacer funcional la gestión del sistema y obtener los resultados esperados de no aplicación de la justicia, especialmente en los escenarios críticos derivados de una negociación o de una restricción pública de los alcances de la impunidad.

En un estado o situación de impunidad dada, sea que se haya gestado en una fase aleatoria de un conflicto o que se haya desarrollado de manera planificada o sostenida a lo largo del tiempo, se pueden verificar uno o varios de los elementos aquí descritos. Finalmente, las características de cada contexto local y temporal permiten observar que, a pesar de la especificidad de cada política de impunidad, pueden existir algunas características comunes que se describen abajo.

1.4.3. Las políticas de derechos humanos

Fue el 23 de junio de 1993 cuando los representantes de 171 estados adoptaron la *Declaración y Programa de Acción de Viena* (1993), emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), con la intención de fortalecer la efectividad de los derechos humanos en el mundo, a pesar de que dicha cumbre no estuvo exenta del enfrentamiento entre las visiones norte-sur y occidente-oriente. Precisamente en el párrafo 71 de la segunda parte se recomienda que cada estado elabore un plan de acción nacional, en el que se determinen las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos en su propio ámbito.¹⁷

El acotamiento del poder público, y ahora de los poderes fácticos privados, a favor de la consolidación de la esfera de derechos y libertades fundamentales de los individuos y las colectividades, ha sido parte del proceso histórico de reconocimiento de los derechos humanos, proceso global en el que los movimientos sociales e intelectuales del continente han contribuido con reivindicaciones, denuncias, propuestas y víctimas. Por ejemplo, desde una perspectiva histórico-crítica se puede analizar la vinculación entre necesidades sociales y derechos conquistados, bajo la premisa de que las necesidades engendran derechos.

En ese proceso histórico de construcción e incidencia ciudadana, se han registrado, en cada estado latinoamericano, dinámicas específicas de recepción del liberalismo ilustrado, del positivismo y de otras dinámicas de derecho colectivo. De manera acelerada, después de 1948 en el seno de la ONU, y no sin retrocesos, se han logrado plasmar colecciones de categorías de derechos, así como una lista básica de obligaciones por parte de los estados y de sus agentes o servidores públicos. A esta corriente los estados se han

¹⁷ En la *Declaración y el Programa de Acción de Viena* (1993) aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se reafirmó que “[l]os gobiernos deben derogar la legislación que favorezca la impunidad de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos como la tortura, y castigar esas violaciones, consolidando así las bases para el imperio de la ley” (cfr. doc. ONU A/CONF.157/23, párrafo 60).

sumado de manera voluntaria y hasta expedita, y a veces tardía y forzada por el contexto internacional.

Así que, en el derecho internacional público de los derechos humanos, los estados se encuentran obligados a cumplir con una serie de obligaciones de cara a la comunidad internacional desde el momento de adherirse a algún instrumento jurídico. Por lo tanto tienen la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar todos los derechos humanos que están reconocidos a todos sus ciudadanos y a cualquier persona en su territorio. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, señala que los estados tienen obligaciones tanto de comportamiento (medios) como de resultado (fines):

- Se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación.
- Están comprometidos a “adoptar medidas” deliberadas, concretas y orientadas a la realización de los derechos reconocidos.
- Deben utilizar “todos los medios apropiados” para el cumplimiento de sus obligaciones, incluyendo las medidas legislativas, judiciales, administrativas, financieras, educacionales y sociales.
- Deben adoptar políticas concretas encaminadas directamente a hacer efectivos los derechos reconocidos.

A pesar del llamado de la *Conferencia de Viena*, pocos países han generado planes nacionales de derechos humanos a modo de instrumentos de política pública, con participación de actores gubernamentales y no gubernamentales. En América Latina se pueden citar los planes o programas nacionales de Brasil, Ecuador y México. De manera que la relación entre políticas públicas y derechos humanos es una vinculación ya explorada en la región, y ahora puede ser resumida bajo el concepto “políticas de derechos humanos”.¹⁸

¹⁸ Diversos Estados latinoamericanos han intentado establecer programas nacionales de acción en materia de derechos humanos. Tres tendencias diferentes son las representadas por los Programas Nacionales de Derechos Humanos de Brasil, Ecuador y México. Esta última se analiza en el tercer capítulo.

Así que, con el uso del concepto multidimensional “políticas de derechos humanos”, intentaremos conocer no sólo los cambios o reformas planteadas, sino también los objetivos, mediaciones políticas, resultados e impacto social de las medidas administrativas de derechos humanos.

Sin embargo, y a pesar del activismo del movimiento latinoamericano por los derechos humanos, no se ha desarrollado una metodología para hacer un análisis de las políticas públicas en materia de derechos humanos, que integren el ciclo de las políticas, los componentes de una política pública y todo el aparato de seguimiento de la gestión de la política, junto con las herramientas de evaluación y monitoreo de indicadores (de proceso, de resultado y de impacto).

En cambio, sí se ha iniciado el trabajo de análisis político de los derechos humanos, mediante éste se ha pretendido señalar los intereses subyacentes a los discursos y prácticas de derechos de los diversos actores; asimismo se han trabajado los campos de disputa y conflictos por los derechos humanos; el proceso de toma de decisiones y el ejercicio de los poderes formales y reales en la definición de los instrumentos de política pública, con contenidos explícitos o implícitos en el ejercicio de los derechos; así como las consecuencias fácticas y culturales de uno u otro sistema de realización de derechos.

Cabe aclarar que el análisis de la negatividad en materia de políticas de derechos humanos está directamente emparentado con la aplicación del concepto “políticas de impunidad” que ya hemos revisado. Es decir, para los efectos de esta investigación, una política de derechos humanos representa la antítesis de una política de impunidad, por tratarse de instrumentos con objetivos contradictorios.

1.5. Mecanismos y efectos de la impunidad latinoamericana

Eduardo Umaña (1991), jurista y activista colombiano, asesinado el 18 de abril de 1998, nos legó un catálogo de mecanismos de impunidad desplegados por los agentes del estado para cometer, encubrir y no castigar crímenes de lesa humanidad, que pueden servir como indicadores de las políticas de impunidad desarrolladas en el contexto de los conflictos de la posguerra fría en América Latina, hasta la década de los años ochenta, a saber:

- a) La existencia de fuerzas militares y organismos de seguridad con amplios poderes y sin ningún control político, administrativo o jurisdiccional, lo que permite que su accionar represivo no sea cuestionado ni pueda ser cuestionable.
- b) Una “cultura”, una “ética” y una “moral” de la guerra sucia en el seno de los cuerpos de seguridad del estado, derivados de un cuerpo doctrinario sobre el cual se fundamenta la criminalidad estatal, aparejada con el proceso de movilidad y ascensos en la escala institucional.
- c) La existencia de fueros especiales para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía y los demás cuerpos de seguridad, como el fuero militar. En las democracias formales se logra un mayor grado de perfeccionamiento y por tanto de legitimidad institucional, debido a que el marco de legalidad en que se mueven las democracias formales requiere mecanismos de impunidad insertos dentro de ese mismo marco, que permite encubrir la arbitrariedad bajo la apariencia de acatamiento a la ley y respeto al estado de derecho. Mientras que las dictaduras, por su carácter abiertamente represivo, no ocultan bajo ningún ropaje jurídico el ejercicio brutal de la violencia, por cuanto se trata de una situación de facto que en sí misma deviene en el principal mecanismo de impunidad y que no requiere del fuero militar. Las democracias formales, atadas a la necesidad de revestir sus formas de accionar represivo y de encubrimiento e impunidad, debido al marco jurídico político del llamado estado de derecho, requieren perfeccionar sutiles instrumentos jurídicos, como el citado fuero, que parecen

mantener a los gobernantes dentro de la legalidad y legitimidad, aunque realmente enmascara formas punitivas de represión y su impunidad. (Perú, Ecuador o Colombia).

- d) La existencia de estructuras de represión parainstitucionales, creadas y dirigidas por los ejércitos y los organismos policiales del continente, que cuentan con el apoyo, complicidad y tolerancia de las autoridades civiles, que permiten un nivel de represión mucho más violento y destructor, sin comprometer la responsabilidad política de los gobiernos. (Guatemala, Honduras, Perú, Ecuador, Colombia, Brasil).
- e) La claudicación por parte del poder civil, respecto del manejo de los conflictos sociales y del orden público, y la entrega del poder real para definir éstos a las fuerzas armadas, lo que se complementa con la concepción militarista de las élites latinoamericanas favorable a la resolución coactiva de los problemas sociales y políticos.
- f) La expedición de leyes de amnistía e indultos para los criminales de lesa humanidad ha constituido un serio obstáculo para la democracia (Brasil, 1979; Guatemala, 1988; El Salvador y Honduras, 1987; Uruguay, 1986; Argentina, 1986 y 1987). Muchas de estas normas han sido expedidas por los llamados “gobiernos de transición democrática”, cuyo terreno fue abonado con la expedición, por parte de las dictaduras, ante las perspectivas del recambio de normas que justifican la “guerra sucia”, también se expidieron leyes de autoamnistía (Chile, 1978; Argentina, 1983; Guatemala, 1986).
- g) La expedición de normas jurídicas que, sin ser leyes de amnistía o indultos, dan un tratamiento altamente benévolo a los criminales de lesa humanidad, llegando incluso a la exoneración de la punibilidad, como una novedosa forma de asegurar la impunidad, pero con un menor desgaste político que el generado con las amnistías (Colombia).
- h) La inoperancia o falta de uso adecuado de las instancias de castigo por parte de las autoridades civiles, en tanto que claudican a la dilucidación y castigo de los crímenes de lesa humanidad, contra las autoridades nacionales, por cuanto comparten en menor o mayor grado esas estrategias represivas implementadas (Panamá).

- i) La debilidad y fragilidad de los sistemas judiciales latinoamericanos, que se explica precisamente, en parte, porque estas estrategias de control y dominación no están basadas en políticas afincadas en la búsqueda de consenso social en los sectores dominados, sino que se fundamentan en estrategias caracterizadas por su alto contenido represivo, aún de carácter ilegal y criminal.
- j) La creación de comisiones gubernamentales o mixtas y de oficinas estatales especializadas en derechos humanos, en tanto diluyen, dilatan y distensan el problema político, a la par que llegan a conclusiones ambiguas, que no puntualizan las responsabilidades individuales de los abusadores.
- k) La construcción de acusaciones civiles que intentan constituir, las víctimas de crímenes de lesa humanidad o sus familiares, en el proceso son obstaculizada, formal y materialmente, por dos vías: negando la posibilidad de constitución de partes civiles o dificultando su actuación en el proceso.

Respecto de los efectos de la impunidad generada por los mecanismos descritos, en 1993 el movimiento latinoamericano por los derechos humanos emitió un pronunciamiento colectivo en *la Declaración de Quito (1993)*, que se centró en la evaluación de los derechos humanos dentro de las “restringidas democracias neoliberales”. Se afirmó que la vigencia de los derechos humanos en los países de América Latina se ve afectada en la práctica por “la impunidad de los responsables de prácticas sistemáticas y masivas de violaciones de los derechos humanos” (*Declaración de Quito*, 1993, pp. 4 y 5), que provoca:

- impedir la realización de la justicia.
- impedir o limitar el conocimiento de la verdad.
- favorecer la reproducción de los crímenes contra la humanidad y las violaciones a los derechos humanos.
- socavar las bases del sistema democrático.
- romper los referentes éticos de una vida solidaria y civilizada.
- legitimar la desigualdad jurídica.
- desconocer la gravedad de los crímenes y violaciones de los derechos.
- así como de la no exclusión de los autores de violaciones de derechos.

Derivada de la citada desigualdad jurídica, la *Declaración de Quito* (1993) afirmó que bajo las democracias formales los sistemas penales latinoamericanos son fuentes permanentes de violación a los derechos humanos en perjuicio de los sectores más pobres y discriminados de la sociedad, tomando en cuenta los cuatro elementos de un sistema: las leyes, la administración de justicia, la práctica policial y el aparato penitenciario.

Borzutzky (2007, pág. 184) identificó que la impunidad reforzó la desigualdad social, que fue un factor para la reproducción de la violencia y perpetuó el poder de los grupos y élites que utilizaron o se beneficiaron del abuso del poder estatal. De manera coincidente con este planteamiento crítico, Eduardo Umaña (1991) concluyó que existe una relación dialéctica entre los procesos de reconstrucción de la impunidad y los procesos de derechos humanos, tesis que intentaremos verificar a lo largo de los siguientes capítulos para los casos de Chile y de México.

2. Políticas de impunidad y de derechos humanos en Chile

Distintas imágenes resumen la historia contemporánea de los derechos humanos en Chile. El asalto armado al Palacio de La Moneda y la muerte violenta de Salvador Allende, en 1973, representaron el traumático inicio de una dictadura militar que optó por la violación, violenta y masiva, de los derechos humanos, como un elemento de gestión para la guerra ideológica de “salvación nacional”, en contra de quienes fueron catalogados como enemigos de la patria. Dicha guerra logró el control social mediante el terror y la paralización de toda alternativa de disidencia social o política.¹⁹

A los quince años del secuestro militar de un país, la lenta articulación de la resistencia ética, política y diplomática alcanzó la recuperación del libre ejercicio ciudadano de los derechos políticos, mediante un plebiscito que en 1988 definió la caída del régimen militar. Sin embargo, la transición de régimen fue condicionada por el reforzamiento de ciertos candados para mantener la impunidad de las élites militares, quienes asumieron su derrota moral, pero no política.

Concretado el fin de la conducción política por parte de los militares, ocurrió la irrupción de un discurso de derechos humanos desde el inicio del gobierno civil

¹⁹ Aun cuando el violento golpe militar fue condenado mundialmente, excepto por los aliados de Pinochet, diversas interpretaciones históricas y sociales han señalado que se trató de la culminación de una operación largamente gestada ante el enfrentamiento exacerbado por los grupos conservadores y duros de la derecha, con apoyo del gobierno de Estados Unidos, que se derivaron de la profundización de la crisis del régimen republicano vigente en las cuatro décadas anteriores. Entre los factores mediatos se ha identificado la fragmentación equilibrada de los partidos y bloques que el país viviera normalmente en una situación de ‘empate político’ y reduciendo los márgenes de gobernabilidad”, así como la “crisis del modelo de dominación que altera las relaciones entre la sociedad y la política derivada de la creciente integración política y autonomía social de los sectores medios y populares, en procesos que les fueron favorables como la reforma agraria. Con el golpe se puso fin a la etapa de crecimiento del acceso democrático y del activismo favorable a dichos sectores (véase Maira, 1999 y De la Maza y Oschenius, 2006).

de la transición, que estableció mecanismos que pretendieron un esclarecimiento de la verdad sin vinculación con la justicia, pero que favorecía medidas de reparación individual, que intentaron generar una gobernabilidad reconciliadora con variados efectos sociales y que detonara de reacciones militares.

Veinticinco años después del golpe, la captura de Pinochet en el Reino Unido, que derivó de la pretensión de universalización de la justicia por parte de la comunidad internacional, puso en evidencia la debilidad del combate a la impunidad debido a la falta de aplicación de la justicia por parte del régimen democrático. Este proceso obligó a la justicia chilena y a las élites democráticas a decidirse a acotar el poder de facto del ex-dictador.

Este proceso histórico de tres décadas que, sucintamente, se acaba de reseñar, puede contrastarse con la hipótesis de que los resultados del combate a las políticas de impunidad establecidas por el régimen militar tienen una relación directa con la consolidación del poder civil y la ampliación paulatina de la esfera de los derechos fundamentales y el acceso a la justicia para la ciudadanía chilena.

José Zalaquett es uno de los militantes de derechos humanos chilenos que más ha insistido en la existencia de una derrota moral de la dictadura provocada por las violaciones a los derechos humanos (Naomi Roht, 1999), ante las cuales se hacía necesaria una política de transición basada en la conjugación de herramientas de justicia y reconciliación, que fueron calificadas como una política de “reconstrucción moral”.²⁰ Esta postura puede ser

²⁰ Naomi Roht (1999, p.196), uno de los miembros de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, cercano asesor del presidente Patricio Aylwin, sostiene que Chile atravesó por un periodo de completa ausencia de cualquier orden moral u orden justo, elemento que él considera como base de las teorías del contrato social o del concepto de estado de derecho, y que las violaciones a los derechos humanos expresaron la ausencia de dicho orden moral o la existencia de un estado de fuerza. Ante ese quiebre fundamental, afirma:

la pregunta es cómo restaurar el orden moral y los valores que han sido rotos... La persecución de las graves violaciones a los derechos humanos es, insisto, uno de los principales elementos a considerar en el diseño de una política para un periodo de transición política. Pero la cuestión central es cómo adoptar, para cada situación específica, las medidas que son realizables y más pertinentes para el propósito de contribuir a construir o reconstruir un orden justo. Las investigaciones y las

cuestionada con fundamento en diversos analistas críticos de la transición chilena como Manuel Garretón (2003), Luis Maira (1999), Gonzalo de la Maza y Oschenius (2006) y Marcela Ríos (2002), quienes han evaluado que los gobiernos de la Concertación optaron por establecer una democracia limitada o una política de transición sin posibilidad o sin voluntad de deconstruir política y jurídicamente al régimen militar, con medidas “que no han sido suficientes para lograr la democratización esperada de la sociedad y el Estado” (De la Maza y Oschenius, 2006, p.450), ni para corregir el modelo económico de tendencia excluyente. En resumen, una transición inconclusa.

Con base en los distintos elementos de análisis, se ha propuesto definir una periodización histórica de las políticas de derechos humanos que se han opuesto a las políticas de impunidad generadas por el régimen militar, y algunos de cuyos rasgos han subsistido en el periodo democrático, hasta la muerte del general en retiro Augusto Pinochet:

- 1973-1984: Una política ciudadana moral de derechos para la resistencia
- 1985-1990: La construcción concertada de una oposición al régimen militar y el papel central de la agenda de derechos
- 1990-1998: Una política de derechos para la “reconstrucción moral” frente al poder militar que institucionalizó el control autoritario con un formalismo constitucional de la dictadura
- 1998-2002: Una política emergente de justicia frente a la justicia universal
- 2003-2006: Una política de ampliación de derechos para la consolidación de la transición

El presente capítulo pretende mostrar la manera en que se han generado algunos consensos y agendas entre los movimientos sociales y las élites políticas emergentes en el enfrentamiento de la impunidad sistemática

sanciones pueden jugar, ciertamente, un papel importante pero también lo pueden hacer el perdón y la reconciliación. Estas dos avenidas no son mutuamente excluyentes. Frecuentemente lo que se requiere es la combinación de ambos (Nahomi Roht, 1999, p.137, la traducción es mía).

(políticas de impunidad) dentro del contexto de una transición política de régimen. Además se trata de establecer si estos consensos se han expresado en la creación de mecanismos de justicia transicional, con distintos alcances, que incluyan la posibilidad de aplicar medidas de cambio estructural para los factores que generaron la impunidad.

Asimismo, se analiza el contenido de las acciones intencionadas y planificadas que constituyen las denominadas políticas de derechos humanos para la transición, éstas incluyen la definición de una agenda política, el funcionamiento de los mecanismos transicionales, y la aplicación de iniciativas y programas para una transición anti-impunidad. La valoración del impacto estructural en la vigencia de un estado de derechos frente a un estado de impunidad se hará en el capítulo conclusivo.

2. 1. Arquitectura de la política de impunidad de la dictadura

El estudio sociológico, acerca de los últimos días del régimen de la Unidad Popular y de los primeros del golpe militar, que realizó Alain Touraine (1974), nos muestra la creciente polarización política y el intento de resolución violenta de un conflicto de proyectos nacionales en el contexto de la Guerra Fría.

Sin embargo, si Touraine se hubiese aventurado a quedarse en Chile, aún a costa del riesgo de su vida y libertad, sus observaciones descriptivas lo hubieran llevado a dar cuenta de innumerables violaciones a los derechos humanos, que incluyeron la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales y la práctica de la tortura.

El minucioso trabajo de registro, documentación y sistematización de los abusos cometidos por la dictadura ha corrido, por varias décadas de trabajo, a cargo de diversos tipos de organismos y comisiones de derechos humanos. Estas entidades llevaron a cabo un permanente trabajo de análisis de la realidad, y sistematizaron su trabajo jurídico, y, a partir de éste, pudieron

identificar los elementos constitutivos de la política de impunidad del régimen militar.

Toda política de impunidad tiene como componentes un elemento *de facto* y otro *de jure*, a saber: algún grado de ejercicio político autoritario del poder y algún grado de legitimación jurídica autoritaria del ejercicio del poder, respectivamente. El caso de Chile no fue la excepción.²¹ Entre los factores políticos de la impunidad (*de facto*), se pueden citar los siguientes:

a) Concentración de poderes en el poder militar

Con el golpe militar del 11 de septiembre de 1973 se conformó un gobierno que, *de facto*, adquirió un corte autoritario. Dicho gobierno ejerció una autoridad emergente, ante lo que consideró un “estado de guerra”; el 20 de septiembre se dictó que mediante el “estado de sitio” se sometería a todos los ciudadanos al régimen de justicia penal definido por el *Código de Justicia Militar*, que incluía la tipificación de algunos delitos sancionados con la pena de muerte. De inmediato se disolvió el Congreso Nacional, mediante el *Decreto Ley 27*, y luego el Tribunal Constitucional. La Junta de gobierno asumió los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo (*Decreto Ley 128*).

b) Subordinación del individuo a la seguridad nacional

Con el estado de guerra y de sitio se estableció una legalidad que subordinó, en los tres primeros meses del régimen militar, las libertades fundamentales de los individuos y las asociaciones. En primer lugar se controlaron todas las universidades de Chile mediante la designación de rectores-delegados del gobierno, en quienes se concentrarían todas las atribuciones, aun por encima de los cuerpos colegiados. En segundo lugar fueron afectados los opositores

²¹ Esta exposición de los mecanismos de impunidad toma como referencia fundamental tres documentos colectivos elaborados y presentados por los organismos civiles chilenos al Tribunal Permanente de los Pueblos en 1991: *la Relatoría, Conclusiones y Declaración Final de la Convención Nacional sobre Justicia, Derechos Humanos y Transición a la Democracia*, que datan del 17 de octubre de 1991.

políticos reales o potenciales, por lo que fueron disueltos, prohibidos, declarados “asociaciones ilícitas” y se confiscaron los bienes de diversas corporaciones, incluyendo a los partidos políticos, las agrupaciones, entidades o movimientos civiles contrarios a los propósitos y postulados fundamentales que se consignaron en el *Acta de Constitución de la Junta*. Finalmente se controló a los sindicatos, a quienes les prohibieron toda reunión que no fuera de carácter informativo-administrativo, para lo que se exigía la presentación de aviso previo de convocatoria a las Unidades de Carabineros correspondientes.

En noviembre de 1973 la dictadura creó la Comisión DINA que medio año después fue legalizada como Dirección de Inteligencia Nacional. Sólo algunos artículos de su decreto de creación fueron publicados en un anexo del *Diario Oficial*, pero con circulación restringida. A dicha comisión se le facultó para practicar allanamientos y detenciones. La DINA tuvo una participación activa en numerosos casos de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones sumarias.

Por otra parte, el marco jurídico autoritario permitió la violación legal de los derechos humanos. Así que, entre los factores jurídicos de la impunidad (*de jure*) encontramos:

a) Mecanismos legales para garantizar la impunidad de los perpetradores de abusos

El 18 de abril de 1978 se publicó el *Decreto 2191*, por medio del que se concedió amnistía a los autores, cómplices o encubridores de los hechos delictivos ocurridos entre el 1 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978. El poder judicial extendió la aplicación de esta medida, y se negó a investigar cualquier crimen de estado perpetrado durante esa época, contrariando, claramente, el artículo 413 del *Código de Procedimiento Penal*, que restringía la aplicación del sobreseimiento a la conclusión de la investigación criminal.

En 1977 se generó un escándalo internacional sobre la actuación de la DINA, por lo que la dictadura decidió disolverla en agosto de ese año, sustituyéndola

por la Central Nacional de Informaciones. Una década después, en enero de 1989, se emitió una ley que permitió la destrucción de todos sus archivos.

b) Mecanismos legales ineficientes para hacer valer un estado de derecho

Se ha afirmado que pese a que el poder judicial fue el único que conservó su vigencia después del golpe militar, éste se dobló a los objetivos de la dictadura y abdicó de sus funciones, convirtiéndose en el principal encubridor de la tortura y demás crímenes de lesa humanidad (véase *Tribunal permanente de los pueblos*, 1991).

El elemento más evidente de esta subordinación fue la decisión de la Corte Suprema para negarse a ejercer sus funciones como máximo tribunal, al renunciar a su facultad de supervisión o superintendencia sobre los Tribunales Militares. Se ha señalado que los recursos de amparo o *habeas corpus* perdieron su vigencia para la defensa del individuo frente al abuso del poder (Aldunate, 1992), lo que se constató con el trabajo de defensa jurídica de la Vicaría de la Solidaridad que presentó 8 mil 700 recursos de amparo, de los cuáles sólo diez procedieron. Además, los tribunales reconocieron las detenciones arbitrarias practicadas por agentes del régimen y aceptaron declaraciones arrancadas bajo tortura como elemento de prueba en procesos judiciales.

c) Proscripción jurídica de la disidencia política, ideológica y moral

De acuerdo con *la Constitución de 1980*, en su artículo 8vo., se decretó que estaban fuera de la ley quienes ejercieran ideas adversas a las del régimen en materia política, pero también moral: “los partidos políticos y a las personas ligadas a doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia, propicien una concepción de la sociedad, del estado o del orden jurídico de carácter totalitario o que propicien la concepción de la sociedad, del estado o

del orden jurídico fundado en la lucha de clases.” (Centro de Estudios Manuel Enríquez, p.1)

En conclusión, los saldos de este proceso de esclarecimiento histórico de los derechos reconocidos y negados se traducen en un concepto denominado como “situación de los derechos humanos”, aplicado en este caso en Chile, y que corresponde a un balance o diagnóstico en un momento histórico dado.

2.2. Políticas de derechos humanos y justicia en la transición política

Al día siguiente de que Pinochet entregara el poder a Patricio Aylwin, el 12 de marzo de 1990, se realizó un acto multitudinario en el Estadio Nacional, lugar en el que se había concentrado a varios miles de detenidos inmediatamente después del golpe del septiembre de 1973. Unas 70 mil personas escucharon al nuevo presidente referirse a las dos prioridades de su gobierno frente a la herencia del régimen militar: pagar la deuda social generada por la política económica del gobierno militar; y atender las violaciones a los derechos humanos, muchas de las cuales fueron cometidas en dicho lugar, junto con la promesa de que “nunca más” volvería a ocurrir algo semejante.²²

Desde la perspectiva de los militantes y los aliados del régimen democrático se ha dicho que, con el discurso pronunciado por Aylwin en su toma de posesión, se inauguró una nueva etapa de la transición política, en la que los derechos humanos serían el centro del debate público. Sin embargo, las miradas críticas y retrospectivas de los resultados de la transición también han destacado la serie de candados institucionales impuestos por la dictadura, los que obstaculizaron la vigencia plena e integral de un régimen de derechos humanos.

²² Ariel Dorfman calificó tal acontecimiento como un acto de *exorcismo*, a modo de reparación colectiva, de la memoria (Dorfman, 2002, p. 6).

Esa centralidad del debate público de los derechos humanos estuvo alimentada, a lo largo del tiempo, por dos grandes corrientes que intentaremos analizar: por un lado, el arduo trabajo del movimiento nacional e internacional de derechos humanos frente a la dictadura, así como la generación de consensos políticos entre la oposición para derrotar al dictador en un plebiscito, lo que facilitó definir el establecimiento de la prioridad de derechos humanos del nuevo gobierno civil. Por el otro, el contexto restrictivo con la herencia y prolongación de algunos elementos centrales del diseño de un régimen semidemocrático o de una democracia restringida, que tendían a prolongar la impunidad de los perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos.

2.2.1. La política moral de derechos humanos desde la sociedad civil

Si nos remontamos a los antecedentes, se puede afirmar que en Chile no existía un movimiento de derechos humanos previo al derrocamiento de Allende, o al menos no se usó ese concepto ni el enfoque de los derechos civiles: existían movimientos nacionales de trabajadores y sindicalistas, de campesinos por la reforma agraria y de algunos gremios en específico, pero no se ha documentado que utilizaran reivindicaciones con terminología de derechos humanos universales. En todo caso, sostenían reivindicaciones de derechos sociales con una fundamentación o impugnación en el derecho nacional.

Fue con el golpe militar cuando, de manera reactiva, surgieron dos iniciativas ciudadanas por los derechos civiles: en primer lugar, la reacción espontánea de búsqueda individual de las personas detenidas o desaparecidas por parte de sus familiares;²³ y, en segundo lugar, la asistencia coordinada que las iglesias chilenas brindaron, desde octubre de 1973 en Santiago, a través del Comité Pro Paz o COPACHI (CNPPT, 2004), y cuyo trabajo realizado hasta 1975 sería el antecedente directo para el establecimiento de la Vicaría de la Solidaridad,

²³ Se ha documentado que la inicial búsqueda individual de los desaparecidos, posteriormente, fue apoyada por el COPACHI, para dar origen a la Agrupación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos, que se formalizó a fines de 1974 con la participación de veinte miembros (véase Schirmer, 1988).

todas estas instancias serían claves en el periodo en el que se presentan las violaciones más graves y sistemáticas (1973-1977).²⁴

Es pertinente recordar que con el avasallamiento del gobierno de la Unidad Popular (UP), la iglesia católica, y en particular el cardenal Raúl Silva de Santiago, fungieron como el polo que originó la mayor oposición al gobierno de Pinochet (Angell, 2002, p. 304), aunque esta posición sólo se definió con claridad tres años y medio después del golpe militar, cuando se suprimió el Partido Demócrata Cristiano y se incrementó la represión contra activistas católicos, y de manera posterior a la segunda ola de represión anticomunista contra el Partido Comunista y el Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU) por parte de la DINA. El sector de la iglesia, representado por el cardenal de Santiago, se fue alejando de la postura inicial de justificación del golpe o de condena exclusiva de los abusos, hasta definir una línea crítica al régimen que se vio reforzada con el trabajo de apoyo a las víctimas por parte de la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago en 1976.²⁵

El apoyo de la Iglesia y los movimientos de laicos no explican el conjunto de expresiones organizadas en materia de derechos humanos. Un primer recurso fue la movilización de los sobrevivientes y los familiares de víctimas que llegaron a conformar organismos locales y nacionales como la Agrupación de Familiares, cuyos miembros ejercieron acciones de resistencia civil, como la huelga de hambre. A esto se sumaron ciertos núcleos de exiliados en el extranjero que impulsaron redes de solidaridad, éstos fueron los actores que llegaron a contar con el apoyo de instituciones humanitarias o cristianas, así como con el apoyo de grupos de profesionales y académicos sobrevivientes, gracias a lo que, paulatinamente, se fue logrando una interlocución con el

²⁴ De acuerdo con *El Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, más del 80 por ciento de las situaciones de abuso cometidas durante la dictadura y denunciadas a esa instancia ocurrieron entre 1973-1977.

²⁵ Se ha distinguido entre tres sectores que responden a modelos diferentes dentro de la iglesia católica chilena durante la dictadura: la iglesia conservadora, ligada a la clase dominante, y que saludó el golpe militar como una “liberación del marxismo”; la iglesia progresista, con una mayoría de obispos de tendencia demócrata cristiana, algunos de los cuales saludaron el golpe, pero cuya mayoría reaccionó ante los atropellos del régimen y su intento por perpetuarse; la iglesia del pueblo, de línea de izquierda y con diversas variaciones de militancia socialista, favorable a la UP, y con obispos y clero insertos en medios populares apoyando al movimiento de comunidades de base (cfr. José Aldunate, 1992, p. 124).

también naciente movimiento global por los derechos humanos, incluyendo a organismos intergubernamentales y no gubernamentales internacionales.²⁶

Precisamente la receptividad de los sectores de la comunidad internacional fue clave para alentar y multiplicar el trabajo interno de documentación y denuncia. Además de la izquierda internacional y el movimiento de países no alineados, un actor clave fue el gobierno del presidente norteamericano James Carter, así como el Comité de Organismos Internacionales del Congreso de Estados Unidos, quienes elevaron de manera significativa el perfil a sus agendas de derechos humanos en la política exterior, especialmente a raíz del atentado en Washington contra el ex-canciller del gobierno de la UP, Orlando Letelier. No se debe olvidar el inicio de la consolidación del trabajo de denuncia de organismos no gubernamentales internacionales como Amnistía Internacional, cuyo Comité Ejecutivo fue presidido al inicio de los años ochenta por el activista chileno José Zalaquett.

No obstante la pluralidad de orígenes, las limitaciones jurídico-políticas en el trabajo de defensa legal, el nulo reconocimiento gubernamental y la cerrazón por parte de la dictadura confluyeron durante casi década y media en un proyecto común de defensa.²⁷ Al actuar, cada vez más, como red social, el movimiento de derechos humanos fue adquiriendo prestigio moral, social y político a nivel nacional, lo que fue resultado de su capacidad de análisis crítico, su trabajo con las víctimas de la represión, y las denuncias debidamente fundamentadas.

²⁶ Namuncura (2005) destaca la importancia del Simposium Internacional, convocado en 1978 por la Vicaría de la Solidaridad y el cardenal Raúl Silva, como un escaparate de la calidad del trabajo y nivel de discurso del movimiento chileno de derechos humanos, que reunió a centenares de dirigentes de ONG chilenas y del extranjero, de personal de Naciones Unidas y que contó con una amplia cobertura de prensa.

²⁷ De acuerdo con un directorio de los organismos civiles de derechos humanos de Sudamérica, publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, las principales entidades chilenas, hasta fines de los años ochenta, fueron: Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago, 1976 (continuadora del ecuménico Comité de Cooperación para la Paz en Chile de 1973); Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC, 1975); Servicio Paz y Justicia (SERPAJ, 1977); Comisión Nacional Pro Derechos Juveniles (CODEJU, 1977); Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1978; Fundación para la Protección de la Infancia Dañada por los estados de Emergencia (PIDEE, 1979); Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo, (CODEPU, 1980); Academia de Humanismo Cristiano, Programa de Derechos Humanos, 1980; Comisión Nacional contra la Tortura, 1983; Movimiento contra la Tortura "Sebastián Acevedo", 1983 (Sebastián Acevedo fue un padre que se inmoló por librar de la tortura a sus hijos); Programa de Educación para la Paz y los Derechos Humanos del Centro de Educación de Adultos en América Latina (CEAAL, 1984).

Pese a dicho protagonismo internacional, los resultados fueron mixtos. En el caso de la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se sabe que ésta prestó mucha atención a las violaciones de derechos humanos cometidas a partir del golpe de estado, por lo que generó cuatro informes especiales y numerosas resoluciones de casos (39, hasta 1990), con base en el trabajo de denuncia internacional y nacional, especialmente el de la Vicaría de la Solidaridad. No obstante, la Asamblea General de la OEA no adoptó ni aprobó los informes de la Comisión, ni llamó la atención al estado chileno, pese a que ésta había sido la situación nacional que recibió mayor atención del sistema regional de protección de derechos humanos en dos décadas, lo que demuestra la crisis de efectividad del sistema interamericano en ese periodo.

En cambio, para el caso chileno, “la actuación de las Naciones Unidas fue más propositiva y favorable para el movimiento de derechos humanos en ese país” (ILSA, 1994, P. 57). Lo anterior se constata con el hecho de que, durante dieciséis años, se aprobaron resoluciones condenatorias a la dictadura chilena tanto en la Comisión de Derechos Humanos como en la Asamblea General de la ONU, con base en un Grupo de Trabajo *ad hoc* para investigar la situación de los derechos humanos en Chile, que surgió como resultado del uso del procedimiento de la *Resolución 15.03*, a partir de 1975, mismo que fue sustituido en dicho año por un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Chile, a partir de 1979.

Podemos afirmar que entre 1973 y 1984 el movimiento de derechos humanos desarrolló una política civil y moral de derechos humanos desde un claro posicionamiento de cuestionamiento y, en ocasiones, de confrontación de la política de violación sistemática de derechos humanos de la dictadura. Se trató de un actor con una agenda primordialmente moral y un programa de acción con la doble vertiente de asistencia a las víctimas e investigación caracterizada por el análisis del comportamiento de los agentes responsables de los abusos, con lo que se constituyó el antecedente remoto o la capital semilla de una ulterior política de derechos humanos para la transición.

2.2.2. La primera política dual de derechos: institucionalización del control autoritario y formalismo constitucional de la dictadura neoliberal

La dictadura militar, conducida de manera casi “caudillesca” por el general Pinochet, presentó, en su ejercicio jurídico-normativo, unos rasgos comunes y otros atípicos respecto de las demás dictaduras de la seguridad nacional en el Cono Sur. El principal rasgo común fue el establecimiento de un marco normativo que posibilitara la impunidad de violaciones a derechos humanos *a posteriori*. En ese sentido en abril de 1978 se decretó una amnistía a los autores, cómplices o encubridores de hechos delictivos ocurridos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978,²⁸ para garantizar con ello la impunidad ante potenciales enjuiciamientos en contra de los miembros de las fuerzas armadas y las corporaciones de inteligencia y de carabineros.

Con dichas medidas se reconfirmó la indisposición del gobierno militar para ceder ante las pretensiones de la comunidad internacional para responsabilizarlo por la comisión de violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos, cuyo costo político y relativo aislamiento en el seno de los mecanismos internacionales multilaterales fue minimizado, lo que evidenciaba también una cierta debilidad e ineficacia por parte de los sistemas de monitoreo internacional e interamericano de derechos humanos, en aquella época recién estrenados, desde el punto de vista de la exigibilidad y justiciabilidad internacional de los mismos.

Otra característica del régimen fue el férreo control central de los procesos institucionales y económicos por parte del grupo en el gobierno. Un ejemplo de lo anterior fue el hecho de que la dictadura chilena generó la aplicación novedosa y temprana de las políticas económicas de corte neoliberal. Para tal fin contó con el apoyo de los economistas neoconservadores de la Escuela de

²⁸ *Decreto ley 2191*, que fue calificado como una “autoamnistía” en la que los responsables se exculpaban a sí mismos y a sus colaboradores dentro del régimen militar al establecer la prohibición de investigación judicial de los hechos, bajo la justificación de que en el momento del golpe de estado existía una situación de “tiempos de guerra”.

Chicago, quienes como Milton Friedman, trabajaron el programa de modernizaciones que fue reforzado por el gobierno de Pinochet a partir de 1978.²⁹

Ante esa serie de medidas aplicadas sin oposición significativa, el trabajo del movimiento ciudadano, en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, no fue tan sistemático ni estratégico como la clara opción a favor de la defensa y denuncia en materia de derechos civiles. De manera que la aplicación del neoliberalismo chileno sólo llegó a ser objeto de una significativa impugnación y revisión hasta 1983, con motivo del amplio impacto social de la crisis global de la deuda de 1982.

Sin embargo, el relativo aislamiento internacional sí influyó para que el dictador se decidiera a construir, de manera atípica, una “dictadura con constitución”, y para que optara por diseñar, de manera adelantada, el marco jurídico de una posible transición con control desde los distintos poderes constitucionales. Con tal fin, se estableció una comisión redactora de una nueva constitución, misma que respondió favorablemente a los contenidos propuestos por el dictador, dicha constitución fue aprobada en 1980.

2.2.3. De la movilización social a la construcción concertada de una agenda de derechos desde la oposición

El capital social y moral del conjunto de actores civiles de derechos humanos fue paulatinamente invertido en el periodo de desgaste de la legitimidad del régimen militar, que coincidió con la crisis económica de 1982 y se extendió hasta 1988 cuando se realizó el plebiscito en el que la dictadura salió derrotada, es en este ciclo de siete años cuando se operó la transición de la

²⁹ El experimento neoliberal chileno, el primero en aplicarse en América Latina, integró los siguientes elementos descritos por Luis Maira (1999): drástica reducción de las tareas y recursos del estado; programas sistemáticos de privatización de empresas públicas; desregulación de la actividad económica; apertura comercial temprana, una rebaja unilateral de aranceles y la configuración de una política laboral que eliminaba las conquistas históricas del mundo del trabajo, en especial la estabilidad del empleo y la existencia amplia de mecanismos de negociación colectiva.

resistencia social a la reactivación del abierto activismo por parte de los partidos políticos de la oposición.

La reconstitución activa de la oposición política multisectorial, más allá de la resistencia legal del movimiento de derechos humanos y de la incipiente resistencia armada, ocurrió en territorio chileno al mismo tiempo que el surgimiento de la crisis económica que irrumpió entre 1982 y 1983. Dicha crisis se ocasionó por el estallido de la crisis del sistema financiero chileno, que antecedió y después se conjuntó con la recesión internacional que afectó a las economías dependientes y endeudadas, por lo que se manifestó como una “crisis de la deuda”.³⁰

Ante los elevados niveles de desempleo y el incremento de la pobreza, los conflictos laborales tradicionales fueron rebasados por las multitudinarias manifestaciones, protestas callejeras y disturbios, que comenzaron articularse en protestas mensuales a partir de mayo de 1983.³¹ Este fenómeno es conocido como la “protesta nacional”, en la que se armonizaron los polos social y civil, con el político partidario.

Después de una década de represión y control político, en el mes de junio, surgió la Coordinadora Nacional Sindical, que fue el movimiento nacional más representativo en materia de derechos económicos y sociales, su surgimiento favoreció la reactivación de las protestas organizadas. La oposición partidaria reapareció, también en 1983, cuando una fracción del Partido Socialista y los demócratacristianos constituidos como Alianza Democrática exigieron la dimisión de Pinochet. Asimismo, en agosto se dio la primera manifestación pública del Movimiento Feminista de Chile bajo la dictadura, que trabajaba con el lema “¡Democracia ahora!”.

³⁰ El proto-experimento neoliberal comenzó a dar signos de agotamiento, ante el contexto internacional, desde 1981 cuando se empiezan a presentar los siguientes elementos: déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, restricción del crédito interno, quiebre de más de 400 empresas y la intervención estatal de cuatro bancos y otras tantas financieras. Sin embargo, para 1982, dicho rescate financiero estatal fue insostenible debido a la recesión internacional por lo que se aplicó un plan de ajuste emergente que no sólo provocó malestar social, sino un descenso del PIB (en un 14 por ciento), de la inversión (en un 40 por ciento), una devaluación del peso hasta por un 40 por ciento y una inflación de 20 por ciento.

³¹ Las protestas provinieron de los barrios pobres o chabolas, especialmente de los sectores urbanos de Santiago que fueron ocupados militarmente, y se convirtieron en campos de batalla.

La respuesta del régimen tuvo una doble dimensión política y policiaco-militar. En materia política, consiguió, de nuevo, el apoyo del sector empresarial; al mismo tiempo, la respuesta autoritaria generó la radicalización y división de la oposición social y política. La respuesta policiaco-militar se incrementó en las chabolas en 1984, como una respuesta al incremento de la rebelión social. Esto provocó una nueva ola represiva como la vivida en el barrio de La Victoria, en donde el sacerdote francés André Jarland fue asesinado a principios de septiembre, hecho que fue seguido de una brutal demostración de fuerza por parte de la policía y el ejército en octubre y noviembre de 1984 (cfr. Angell, 2002, p.306).

En agosto de 1985 (año en el que también fuera asesinado Juan Manuel Parada, funcionario de la Vicaría de la Solidaridad) la iglesia católica organizó una mesa de diálogo convocada por el cardenal Juan Francisco Fresno; en ella participaron las principales fuerzas políticas de centro y de izquierda. En dicha convocatoria fue excluido el sector PC que se inclinaba por una salida militar, pero, por primera vez, se incluía a dirigentes de derecha que eran opositores a la continuidad del gobierno de Pinochet. Esta convocatoria fue clave para sentar las bases de un acuerdo opositor inicial, el llamado “Acuerdo Nacional para la Transición Plena a la Democracia”, que se pactó mediante un documento programático cuyo análisis buscó apoyarse en el diagnóstico de los organismos civiles de derechos humanos (Namuncura, 2005), el mismo que fuera descalificado por el régimen.

Al año siguiente, en 1986, se organizó la Asamblea de la Civilidad, en ella se reunieron 600 dirigentes sociales que pertenecían a un amplio espectro, en este espacio se planteó la posibilidad de un paro nacional convocado para julio de ese año. De la Maza (1992) calificó a esta agrupación como “una concertación sociopolítica” que integró a los colegios profesionales y las agrupaciones sindicales, estudiantiles y de derechos humanos, aunque el sector de pobladores no estuvo representado. Se ha afirmado que este nuevo intento de articulación de la oposición al gobierno no tuvo resultados directos, más que en relación con la organización de la agenda opositora, en parte

debido a que el régimen reaccionó rápidamente y neutralizó los efectos del masivo paro de julio, con apoyo de una orden de detención de todo los dirigentes de la Asamblea de la Civilidad, contexto en el cual el gobierno descubrió un arsenal del Frente Patriótico Manuel Rodríguez en el norte del país.

Sin embargo, en 1986 era paradójico que, frente a la debilidad del régimen, la división en la oposición fuera tan significativa. De manera que en el Acuerdo Nacional se evidenció la exclusión del Partido Comunista (PC), y al interior del pacto se padecieron múltiples desencuentros. Para agravar la situación ocurrió un fallido atentado contra Pinochet, el 7 de septiembre de 1986, presuntamente cometido por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, hecho que fue aprovechado por el régimen para intentar recuperar apoyo social y relanzar otra ola represiva contra liderazgos civiles y de oposición.

Por otra parte, se ha señalado la importancia de la entrevista de Juan Pablo II con los dirigentes políticos de la oposición durante su visita de abril de 1987, en plena disputa política con Pinochet, así como de los eventos masivos religiosos que antecedieron a las grandes reuniones de 1988.

De modo que, para 1987, el balance señalaba que la búsqueda de una derrota social era un camino sin salida, quedando como única opción viable la superación de la polarización partidaria, misma que se resolvió con un nuevo esquema que contenía dos polos opositores: uno de tendencia centroizquierdista y de vocación electoral denominada la Alianza Democrática, que se propuso ir más allá de la mera estrategia de combate vía los movimientos de masas y, por otra parte, la resistencia en la semiclandestinidad convocada por la izquierda de tendencia marxista en el llamado Movimiento Democrático Popular.

Los temas de derechos humanos siguieron siendo un eje fundamental en la construcción de la agenda de una y otra oposición. Sin embargo, la oposición se vio en la disyuntiva de aceptar o perder la posibilidad de someterse al proceso de registro oficial de partidos, de acuerdo con los límites que

estableció la *Ley de Partidos Políticos* que entró en vigor en 1988. En ese proceso quedaron definitivamente excluidas, por ley, las entidades con ideología marxista, incluyendo al Partido Comunista (PC), el Partido Socialista, la Izquierda Cristiana y el Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU), principalmente.

Ante el dilema de participar o no en el plebiscito con las reglas establecidas por Pinochet, el resto de los partidos de izquierda (excluido el PC) conformaron un partido instrumental denominado Partido por la Democracia (PPD). En tanto que el Partido Demócrata Cristiano se registró como partido en lo individual, el 2 de febrero de 1988, trece organizaciones políticas de centro y de izquierda constituyeron el Comando Nacional por el No, y las asociaciones políticas decidieron constituir la Concertación de Partidos por el No, todos estos esfuerzos de articulación ocurrieron de cara al plebiscito convocado por el gobierno militar para resolver la continuidad o no de su gobierno, mismo que debía efectuarse en octubre de 1988. En el esfuerzo de constitución de un “partido instrumental”, Ricardo Lagos y Patricio Aylwin fueron piezas fundamentales.

El trabajo de la oposición incluyó la formación de apoderados para observar y monitorear 22 mil mesas de votación y, simultáneamente, hacer un trabajo de difusión internacional. Siete millones y medio de electores se registraron y fueron los destinatarios de una campaña publicitaria audaz.

A diferencia de la protesta nacional anticrisis, en 1988 había un actor político partidario a la cabeza y articulando el nuevo y definitivo proceso de movilización social para derrotar electoralmente a la dictadura, en un proceso plebiscitario paradójicamente convocado por el propio Pinochet y que ha sido ampliamente descrito³² junto con sus manifestaciones de júbilo popular en esa

³² Se ha dicho que, además del amplio respaldo social y civil, la campaña de la oposición fue profesional, y la articulación de la oposición contó con apoyo financiero de Estados Unidos y de Europa para llevar a cabo un primer ejercicio exitoso en América Latina de monitoreo electoral, mediante un sistema de comunicación alterno basado en el uso de telefonía y faxes, que permitió reafirmar la tendencia ganadora del No. Asimismo se ha destacado la importancia de la rápida aceptación del resultado por parte de los sectores de la derecha.

noche del 5 de octubre, pese al amplio respaldo electoral que obtuvo la dictadura (43 por ciento).

A la semana siguiente del plebiscito, el 14 de octubre, los partidos políticos ganadores conformaron la Concertación de Partidos por la Democracia y se dieron a la tarea de establecer una plataforma programática que incluía el eje de derechos humanos; que había sido consensuado, previamente, con activistas del movimiento civil y ex-activistas, se había estructurado en cuatro prioridades: verdad, justicia, prisioneros políticos y reparación a las víctimas de la represión.

Posteriormente el frente opositor definió la candidatura presidencial de Patricio Aylwin, demócrata cristiano que había sido el coordinador del Comando por el No, para las elecciones del 14 de diciembre de 1989.

La experiencia de la sociedad civil y política chilena fue determinante que las organizaciones de derechos humanos lograran abrirse espacios y legitimarse al interior de un régimen adverso, lo que permitió desarrollar “un efecto demostrativo y catalizador de otros organismos e iniciativas de reorganización de la disidencia.” (González Alejandro, 1994, p. 204). Con base en ello podemos hablar de un doble proceso de conformación de un actor político interno de oposición (civil y político), y de los contenidos mínimos de su proyecto traducidos como agenda política que pasaron de ser meramente reactivos hasta lograr ser proactivos.

La centralidad del tema en la política de los gobiernos de la transición política chilena se fue definiendo a lo largo del quinquenio anterior a la caída electoral del régimen del general Pinochet, que se registró entre 1988 y 1989. Todo esto ocurrió gracias a la conjunción de iniciativas de la oposición política pro-democrática y del movimiento de derechos humanos, con apoyo moral de un sector de la iglesia católica. Como se ha visto, éstos eran el conjunto de actores civiles de derechos humanos que ya contaba con reconocimiento público a mediados de los años ochenta.

Domingo Namuncura (2005), quien fuera fundador del Servicio Paz y Justicia de Chile (SERPAJ-Chile), ha descrito el papel de los organismos civiles de derechos humanos chilenos en la construcción de la agenda política nacional del fin del pinochetismo, y ha señalado que ese protagonismo privilegió el acercamiento que significó la toma de una opción en el marco de la disputa política, privilegiando el acercamiento con los partidos públicos de oposición, que contaban con registro oficial y que representaran una opción factible de victoria.

2.2.4. La segunda política dual: transición con “amarre institucional”

Con motivo de la derrota plebiscitaria, y previendo un escenario de derrota electoral, el general Pinochet decidió dar una última batalla por la continuidad de su régimen mediante un proceso de ajustes institucionales para intentar “amarrar la transición”,³³ desde el marco de la constitución política del régimen militar.

El diseño institucional de la continuidad se basó en dos instituciones derivadas de la constitución de 1980 que se reforzaban mutuamente. La primera, un poder legislativo controlado mediante un sistema electoral de tipo binominal y los senadores designados. Estos fueron los mecanismos con los cuales se intentaría provocar cierta inamovilidad del marco normativo que sostenía la hegemonía del régimen militar, pero ahora desde el poder legislativo.

La segunda institución era el poder judicial, que fungía como continuador de los criterios jurisdiccionales impulsados por la dictadura, a partir de la reorganización de la Corte Suprema para su renovación parcial en los últimos meses de la dictadura, mediante la renuncia voluntaria de un número significativo de ministros (7 de un total de 17) y el nombramiento de

³³ Luis Maira (1999) ha afirmado que el proceso fue diseñado por los asesores de Pinochet tomando en cuenta la fallida experiencia del franquismo español cuya herencia quedó casi completamente sepultada por las reformas democráticas que instituyeron una monarquía parlamentaria.

magistrados más jóvenes, pero seleccionados por sus antecedentes de disponibilidad para atender las solicitudes del régimen.

Un elemento reforzador de dicha estrategia fue la serie de restricciones legales establecidas por la constitución de 1980 al exigir un *quorum* muy elevado para la aprobación de cualquier reforma constitucional.

Por su parte el Tribunal Constitucional, que en la *Constitución de 1980* había sido afectado mediante la limitación de sus atribuciones y la modificación de su composición, permitía un control en el nombramiento de sus miembros por parte de los órganos de fuerte composición conservadora, tal proceso ocurría mediante cuotas que se distribuían de la siguiente manera: Corte Suprema (3 miembros), Consejo de Seguridad Nacional (2 miembros), Senado (1 miembro), esto dejaba a la presidencia el nombramiento de un solo miembro. De esta manera dicho tribunal fue diseñado y conformado por la dictadura para poder fungir como un mecanismo de revisión o de posible derogación del trabajo legislativo o de cualquier intento de cambio institucional propuesto por el Congreso.

Adicionalmente se manipuló, a conveniencia, la continuidad y la discontinuidad de los órganos del régimen. Con tal acto se garantizó la permanencia de los funcionarios de la administración gubernamental en funciones hasta el 11 de marzo de 1990, ya que se estableció que no podían ser despedidos o cesados en sus funciones, excepto por acusación grave, y limitando el número de plazas de confianza con nombramiento disponible para la nueva administración. El general Pinochet nombró alcaldes designados cuyo mandato duraría hasta finales de 1993. Paralelamente se decretó el término de las operaciones de la Central Nacional de Informaciones (CNI, que había sustituido a la DINA), y el traspaso de sus archivos, presupuesto y parte de su personal a la Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE). Con todo ello se pretendía favorecer la inercia del régimen en materia administrativa y de investigación en seguridad nacional desde las fuerzas armadas, limitando a su vez el acceso a documentación reciente al gobierno de la transición y al trabajo de esclarecimiento histórico de la represión.

En materia de legislación internacional en derechos humanos, en abril de 1989, se completó el proceso legal mediante el cual se incorporaron los tratados internacionales al ordenamiento jurídico interno, por lo que desde ese momento instrumentos como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) fueron publicados en el *Diario Oficial*, y quedaron plenamente vigentes en el país.³⁴

Por todo lo anterior las dos disposiciones que tendrían un efecto directo en la visibilidad del régimen democrático y en la disputa de la agenda de derechos humanos serían, primero, la facultad constitucional para que el general Pinochet permaneciera como comandante en jefe del ejército durante los ocho años posteriores al término de su gestión presidencial y, segundo, la garantía, por parte de de la dictadura, de la prohibición para investigar los hechos ocurridos durante la gestión del régimen dirigida al poder legislativo entrante, y que se sumaría a la ley de amnistía obligatoria para el poder judicial.

El resultado del diseño institucional de la constitución de 1980 y las medidas de “amarre” de la transición han sido calificadas por Maira (1999) como una especie de “sobrevida” del régimen militar mediante la supervivencia de instituciones y procedimientos autoritarios al interior de un sistema político de origen democrático. En un análisis político se puede concluir que la serie de medidas aquí descritas contribuyó a una situación de equilibrio en la correlación de fuerzas entre el viejo y el nuevo régimen. Éstas fueron las premisas con las cuales se afirmó la prolongación del régimen autoritario mediante instituciones, prácticas, personas y la acumulación de fuerzas en el régimen democrático.

³⁴ Desde 1988 se ratificó la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de las Naciones Unidas*, pero había interpuesto reservas relativas a los artículos 2.3, 3, 20 y 30.

2.2.5. Primera política dual del régimen democrático: poder moral vs. poder militar

Una vez electo, el presidente Patricio Aylwin calificó la agenda de derechos humanos como “el gran tema de la transición” (Barahona, 1997, p. 155). Sin embargo, más allá del discurso político del gobierno de la transición, se dio una dura batalla con el depuesto, pero no inactivo régimen militar, encabezado ahora, desde el Senado, por Augusto Pinochet en su calidad de senador designado y vitalicio.

Después del discurso de toma de posesión que ya hemos citado, la siguiente medida relevante del régimen democrático fue la creación de un órgano de investigación del pasado, que dependía del poder ejecutivo y contaba con la participación de representantes de diversas expresiones del espectro político, incluyendo a personalidades vinculadas a los sectores conservadores que apoyaron a la dictadura.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), conocida como la Comisión Rettig, fue creada el 25 de abril de 1990, mediante el *Decreto Supremo 355*, del cual se dijo que Aylwin participó en su redacción. Alexandra Barahona señaló que la Comisión pretendía buscar una “verdad global” (Barahona, 1997, p.152) sobre las violaciones a los derechos humanos en el régimen de Pinochet, privilegiando la investigación de casos individuales que derivaron en asesinatos.

El informe final, presentado nueve meses después de su instalación en un acto solemne, incluyó una serie de recomendaciones entre las que destacaban las medidas de reparación para las víctimas de la represión y las acciones para prevenir que la represión jamás volviera a ocurrir en Chile. La presentación pública del informe, por parte del presidente Aylwin, fue acompañada de una disculpa pública dirigida a las víctimas de la represión en nombre del estado.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación concluyó que bajo responsabilidad de agentes del estado se perpetraron:

- 1068 asesinatos (cerca de 800 bajo tortura)
- 957 desapariciones forzadas
- 508 casos de tortura sobre los que no se pronunció porque su mandato no contemplaba la tortura no terminada en muerte de la víctima.
- 641 casos en los que no pudo pronunciarse por no llegar a convicción plena, por múltiples dificultades para la investigación.
- 449 casos en los que no se aportó el nombre de la víctima.

Si bien el esclarecimiento histórico de los hechos que derivaron en muerte no contempló los hechos de tortura y detención arbitraria, la verdad revelada definió una responsabilidad de estado en las graves violaciones sistemáticas practicadas por las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad. Además hubo una definición de la participación de actores políticos en la construcción del escenario de polarización social previa al golpe de estado, con lo que se abrió el debate acerca de la responsabilidad de los agentes no estatales en la violación de derechos humanos.

El informe de la CVR fue presentado por el presidente a la Corte Suprema, quien solicitó a la judicatura investigar el paradero de los desaparecidos de manera previa a la aplicación de la ley de amnistía. En su presentación pública el presidente Aylwin, en un gesto que buscaba la reparación simbólica, pidió perdón al pueblo chileno a nombre del estado chileno, por las violaciones a los derechos humanos cometidas por el régimen militar.

Además, el gobierno chileno presentó una serie de iniciativas de ley y creación de mecanismos para cumplir con las recomendaciones (véase Barahona, 1997, p. 153), que incluyeron:

- La *Ley de reparaciones*, de enero de 1992, que pretendió atender a 7 mil víctimas, facilitando un apoyo mensual equivalente a 380 USD para cada familia afectada por las desapariciones o las ejecuciones, y brindó, además, beneficios educativos y de salud a los familiares de víctimas.³⁵

³⁵ El PRAIS (Programa de Reparación y Atención Integral en Salud para los Afectados por Violaciones de Derechos Humanos), una verdadera innovación institucional, fue creado como un programa especial dependiente de la Unidad de Salud Mental del Ministerio de Salud con el objetivo principal de satisfacer

- La *Ley de exonerados*, aprobada en agosto de 1993, para brindar reparación a los antiguos empleados públicos y sus respectivas familias, quienes habían sido afectados por motivos políticos, entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Dicha ley brindó diferentes tipos de pensiones y bonos de compensación monetaria de 2 meses por año de antigüedad, a través del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político.
- Leyes para brindar la libertad a todos los presos por razones políticas del régimen de Pinochet.
- Investigaciones de derechos humanos, mediante recursos legales presentados ante la Suprema Corte, a pesar de que ésta se resistió inicialmente a recibirlos, y que para junio de 2003, el número de investigaciones llegó a ser de alrededor de 200.
- El establecimiento de algunas instancias como la Oficina Nacional de Retorno, creada en 1991 para apoyar el regreso a Chile de exiliados, y que funcionó durante 4 años, atendiendo a 52, 577 personas.

En febrero de 1992 se creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, encargada de continuar la labor de la CVR sobre casos sin esclarecer y de recibir e investigar nuevos casos.

Con estas medidas se configuró, de manera paradójica, una política de derechos humanos centrada en la reparación a favor de las víctimas, pero desprovista de una política de acceso a la justicia para las mismas, como consecuencia de la serie de candados para la impunidad que el régimen democrático no pudo o no quiso intentar erradicar. Por lo que se privilegió un tipo de gobernabilidad con legitimidad popular electoral, pero con restricciones jurisdiccionales para llamar a rendir cuentas a los autores de crímenes contra la humanidad.³⁶

las demandas de atención en salud a las familias afectadas por situaciones represivas. Su establecimiento implicó todo un proceso de interlocución entre los ámbitos gubernamentales y no gubernamentales en el campo de la salud mental comunitaria, que se gestionó mediante un proceso que implicó un reconocimiento mutuo; la identificación de coincidencias, diferencias y acciones posibles, así como la superación de distanciamientos y percepciones prejuiciosas por ambas partes. Su proceso de creación fue presentado en la Conferencia Internacional sobre Salud Mental Comunitaria y Derechos Humanos, compilada por Carlos Etchegoyen (1993, p. 143 y ss.)

³⁶ Un indicador de tales limitaciones fue el hecho paradójico de que el estado chileno no presentara, a tiempo, su informe periódico sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas del *Pacto Internacional*

Una muestra de lo que se ha dicho fueron la serie de concesiones a los actores del régimen militar y a los sectores de derecha, que incluyeron: primero, que con la permanencia del general Pinochet, como jefe del ejército, se le siguieran rindiendo honores militares; segundo, las restricciones legales para realizar nombramientos clave en las fuerzas armadas y la seguridad pública; tercero, la posibilidad de que las fiscalías militares iniciaran procesos en contra de personas opositoras a Pinochet, a las que incluso se hostigaba detenía por plantear denuncias en medios de comunicación; y cuarto, que el ejército chileno pudiese mostrar su descontento con algunas de las medidas de derechos humanos tomadas por el presidente.³⁷

Una de las más significativas ocurrió el 28 de mayo de 1993, mientras Aylwin realizaba una gira internacional, cuando los miembros del ejército chileno, en forma masiva, realizaron una sorpresiva demostración de fuerza en el centro de Santiago, misma que fue interpretada como una manifestación de su descontento con las investigaciones y juicios iniciados.³⁸

No obstante las presiones internas, entre los procesos contra los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad que resultaron relevantes ante la justicia se encontraron, respecto a casos amparables por la amnistía de 1978, la sentencia de 2 militares con mando que se juzgaron como responsables del

de Derechos Civiles y Políticos que se esperaba para 1994, y que no fue presentado, sino hasta 1998, al contrario de lo que sucedió en la dictadura, que presentó tres informes sin dilación en 1978, 1984 y 1989, aunque el Pacto no tenía plena aplicabilidad bajo los militares. Ello sucedió a pesar de que desde el gobierno de Aylwin se habían dado pasos adelante en materia de compromisos legales internacionales: en diciembre de 1990 se reconoció la competencia del Comité de Derechos Humanos conforme al Artículo 41 del PIDCP; en agosto de 1992 se ratificó su Protocolo Facultativo; en 1990 fueron retiradas las reservas que la dictadura había interpuesto a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

³⁷ De acuerdo con Luis Maira ese tipo de prácticas “como pocas, oscureció las percepciones de la sociedad chilena respecto de una efectiva superación de la situación preexistente.” (Maira, 1999, p. 96). Dicho autor refiere que derivado de la primera entrevista del presidente Aylwin con Pinochet, en su calidad de jefe del ejército, el primero recibió el mensaje de que le era más conveniente entenderse con un interlocutor difícil que le garantizara la unidad del mando, que orillar al ejército a una situación de ingobernabilidad que imposibilitara la transición democrática (Maira, 1999, p. 103), lo que el autor califica como una cohabitación con la oposición militar.

³⁸ Esa demostración militar que fue denominada como “boinazo”, se dio el mismo día en que el diario *La Nación* publicó en su encabezado “Reabre caso cheques del hijo de Pinochet”, cuyo impacto generó una discusión nacional sobre la necesidad de “acuerdos” sobre la reconciliación, la paz nacional y hasta de una ley de punto final, de donde derivó la presentación y aprobación del paquete de reconciliación conocido como “Ley Aylwin”, aprobado el 18 de agosto de 1993 (véase Loveman y Lira, 2002, p. 80).

asesinato de Orlando Letelier y su asistente norteamericana en Washington, dicha resolución fue emitida el 12 de noviembre de 1993, aprovechando la presión del gobierno de Estados Unidos, y justo antes del inicio de las negociaciones de un tratado de libre comercio entre ambas naciones. En ese marco, el 19 de enero de 1994, el Congreso aprobó la construcción de una prisión especial para el personal militar acusado de crímenes contra los derechos humanos.

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Aylwin y de las declaraciones de sus ministros sobre la imperiosa necesidad de resolver los grandes temas de derechos humanos, los balances mostraban evidencias de que la agenda de derechos humanos no había sido resuelta, y que, por el contrario, el gobierno y los dirigentes políticos se habían visto impedidos para alcanzar una solución global.³⁹

En las relaciones con la Corte Suprema, institución heredada por el régimen militar, el gobierno de Aylwin fue de menos a más, si se toma en cuenta que los ministros elegidos al final del periodo de Pinochet comenzaron por uniformar la jurisprudencia a favor de la ley de amnistía y sancionaron la interpretación más restrictiva. A pesar de que la Corte tuvo un papel inicial reactivo ante la propuesta del ejecutivo para llevar a cabo una reforma judicial, en 1992 se presentó una acusación contra tres de los ministros de la Corte por su negativa al esclarecimiento de los casos pendientes de violaciones a los derechos humanos. De ella se derivó la destitución del ministro Hernán Cereceda, quien era considerado el ministro más cercano al general Pinochet, por parte del Congreso.

En ese contexto de avances relativos y muchas limitaciones transcurrió el primer gobierno de la Concertación, que condujo el proceso electoral presidencial del 11 de diciembre de 1993, donde resultó vencedor Eduardo Frei Ruíz-Tagle, candidato del partido en el gobierno que enfrentó condiciones más

³⁹ Al respecto de los balances se puede citar a autores como Andrés Allamand (1999) y Human Rights Watch (1994), quien Señalaba la debilidad y falta de logros en políticas de derechos humanos, debiso, en mayor parte, al legado del régimen militar.

o menos similares en materia de restricciones externas al proceso democrático, que incluían a una minoría de su partido en el Senado, como herencia del sistema binominal.

La Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación continuó sus trabajos de investigación, incluyendo las exhumaciones de cuerpos, algunas de las cuales fueron obstaculizadas por los mandos de instalaciones militares.⁴⁰ El mandato de la Corporación se prorrogó hasta 1996, año en el que Chile se adhirió a la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, en cuya redacción había participado activamente el Ministerio del Exterior.

Sin embargo, Frei también enfrentó las inconformidades de los militares, la primera de las cuales ocurrió con motivo del “caso degollados” y el comandante del cuerpo de Carabineros, el general Rodolfo Stange. Respecto a este caso del periodo post-amnistía (posterior a 1978), se dictó sentencia condenatoria, el 31 de mayo de 1994, contra 15 carabineros y un civil de la agencia secreta conocida como la DICOMCAR del cuerpo de Carabineros, por el asesinato de 3 comunistas que fueron “degollados” en 1985. El juez propuso procesar al comandante Stange. El gobierno de Frei lo acusó por incumplimiento del deber, ante su actitud negligente para investigar los citados asesinatos, y solicitó su renuncia. Sin embargo Stange sólo se retiró temporalmente para volver a su puesto en julio de 1994, con el apoyo de una resolución judicial que lo exoneraba de responsabilidad penal, por lo que se evidenció la debilidad de la administración de Frei frente al poder militar.

La autonomía y poder de la milicia y la policía resultó en graves abusos de autoridad durante el régimen civil. Amnistía Internacional publicó un par de informes en los que se documentaron más de cincuenta casos de tortura (cfr. Amnistía Internacional, 1991 y 1993). Por su parte el Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU) documentó diecinueve casos de tortura y

⁴⁰ De acuerdo con Amnistía Internacional (1999) los resultados combinados de la labor de la CVR y la CNRR arrojaron un total de 1102 “desapariciones”, 2095 ejecuciones extrajudiciales y muertes por efecto de la tortura, arrojando un total de 3197 casos oficialmente reconocidos por el estado chileno, aunque aún no se documentaron e investigaron los hechos de tortura que no derivaron en muerte de la víctima.

maltrato físico de detenidos, que fueron cometidos entre octubre de 1993 y septiembre de 1994. Asimismo, en octubre de 1993 la opinión pública conoció el llamado caso “Los Condes” relativo a un séptuplo asesinato por parte de carabineros que abrieron fuego de manera indiscriminada contra un autobús en el que viajaban pasajeros civiles y presuntos miembros de un grupo armado de la oposición. Se constató la reaparición de las detenciones en régimen de incomunicación y la denegación de los derechos procesales de detenidos, especialmente de los sospechosos de pertenecer a organizaciones político-militares.

También la libertad de expresión se vio restringida con respecto a las situaciones que involucraban a militares en abusos del pasado, mediante el ejercicio de la censura de publicaciones (bajo la aplicación extendida de la ley de amnistía) y la acusación de periodistas que criticaron a la Corte Suprema bajo cargos de difamación. El derecho a defender los derechos de las víctimas de los militares y los carabineros fue restringido mediante la apertura y persecución penal de expedientes en la justicia militar.

Todo lo anterior fue la antesala de la siguiente confrontación en el mandato de Eduardo Frei, la cual ocurrió entre las políticas de derechos humanos y las políticas de impunidad; entre el poder civil y el poder militar junto con sus aliados. Esto ocurrió entre 1995 y 1997, y fue un debate centrado en los alcances de la aplicación de la ley de amnistía de 1978.

Con motivo del debate que duró cinco meses (mayo a octubre de 1995), en la opinión pública, sobre la posibilidad de aplicación de la sentencia condenatoria contra el general retirado Manuel Contreras, ex director de la DINA y corresponsable de los asesinatos de Letelier y Muffitt, y ante su negativa a ser encarcelado y el respaldo disuasivo de las fuerzas armadas para la ejecución de la sentencia, los partidos de derecha en el Congreso presentaron una iniciativa para reinterpretar, de manera amplia, la amnistía de 1978 obligando, así, a los tribunales al cierre definitivo de casos no resueltos de derechos humanos, es decir, a imposibilitar la facultad jurisdiccional de investigar y

perseguir, lo que se sumó al impedimento, tradicionalmente aceptado, de la Corte Suprema para no castigar a los responsables.

Ese criterio restrictivo fue aplicado en agosto de 1995 por la Corte Suprema en el caso de la “desaparición”, en 1976, del líder del Partido Socialista Joel Huaquiñir Benavides, del cual se afirmó que podía decretarse el cierre de la investigación por considerarlo como muerto a partir de la fecha de su “desaparición”, aunque su paradero continuara desconocido. Por ello el presidente Frei emitió un discurso inusual a la nación, el día 21 de agosto, en el que recordaba que la resolución del caso Letelier-Moffitt enfrentaba al país con la posibilidad de una reconciliación nacional basada en el afrontamiento de los límites de la democracia y de la verdad sobre los hechos del pasado, especialmente de las desapariciones forzadas. Frei presentó su iniciativa para reforzar las capacidades y poderes de investigación de los miembros de la Corte Suprema, pero permitió que quedara en el anonimato la identidad del perpetrador que brindó información sobre el paradero de los desaparecidos. Además, Frei solicitó al Congreso el permiso para poder retirar los cargos contra los militares señalados como posibles responsables de abusos contra los derechos humanos.

Diversas organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales llamaron al Congreso chileno a no aprobar las medidas propuestas por la derecha y criticaron decididamente la propuesta Frei de garantizar la secrecía respecto de los responsables de violaciones a los derechos humanos sometidos a un proceso de esclarecimiento histórico y enjuiciamiento.

El Relator de Naciones Unidas contra la Tortura, Sir Nigel Rodley, realizó cuestionamientos similares con motivo de las conclusiones de su visita a Chile de julio de 1995, cuyo informe fue publicado en enero de 1996, y en el que se concluía que los casos de malos tratos policiales contra detenidos comunes eran sistemáticos o “suficientemente reiterados como para no representar un acto aislado” (véase doc. ONU E/CN4/1996/35/Add.2, s/p), expresión que representó un duro golpe para el gobierno de la Concertación, a la vez que un

acicate para trabajar en reformas más profundas y eficaces de derechos humanos.⁴¹

Una situación similar a la confrontación de Aylwin con la Corte Suprema ocurrió en 1997 cuando se acusó al presidente de la Corte Suprema de tener una débil reacción contra el narcotráfico, por lo que se solicitó su destitución. El proceso en el Congreso resultó en un empate. Ante tal resultado se llegó a un relativo consenso sobre la necesidad de una reorganización completa de la judicatura, la cual se amplió a 21 miembros mediante la inclusión de juristas y académicos, lo que permitió que, a partir de 1998, se iniciara un periodo de trabajo más activo en el enjuiciamiento de causas de derechos humanos.

A pesar de las muchas limitaciones en la concreción del derecho a la justicia para las víctimas de la guerra sucia de la dictadura, la administración Frei impulsó las reformas en materia procesal-penal para establecer un modelo de justicia penal de corte acusatorio que se topó con una posición inicial adversa de algunos ministros de la Corte Suprema, dicha actitud fue modificada dos años después, en 1998.⁴² La cooperación oficial norteamericana en el proceso de reforma penal fue amplia y se hizo evidente a través de la US-AID,⁴³ mientras que, paralelamente, se reactivó la cooperación de Estados Unidos en materia de la capacitación de miembros de las fuerzas armadas chilenas y se realizaron operativos militares conjuntos con el Comando Sur norteamericano,

⁴¹ En dicho informe del Relator Nigel Rodley se censuraba la detención en régimen de incomunicación, la falta de revisiones médicas independientes a los detenidos y la práctica del vendaje de ojos a los detenidos. No obstante, a lo largo de 1996 Amnistía Internacional recibió, al menos, veinte denuncias sobre casos de tortura y malos tratos practicados por la policía de investigaciones y miembros del ejército, entre otras corporaciones.

⁴² La construcción inicial de la propuesta de reforma se hizo desde instancias académicas y privadas, incluyendo a la conservadora Fundación Paz Ciudadana (FPC). Finalmente fue presentada al Congreso por el presidente Frei en junio de 1995 como propuesta de un nuevo código procesal penal. Su negociación e implementación, cuyo inicio se ha dado por regiones, ha sido descrito por los investigadores de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) y posteriormente del Centro de Estudios sobre la Justicia en América (CEJA), incluyendo a Juan Enrique Vargas. Entre las limitaciones de este nuevo modelo procesal penal destacan: *a)* problemas de modernización de la estructura administrativa de los tribunales; *b)* problemas de calidad del trabajo de los defensores públicos que limitan su papel proactivo en las etapas procesales iniciales; *c)* la sub-utilización de algunos componentes del sistema como los acuerdos reparatorios y los juicios orales; y *d)* las dificultades en el razonamiento y argumentación de los jueces entre quienes se favorece la vieja tradición de la tasación de la pena, y no la libre valoración. Cfr. Mauricio Duche, "La reforma procesal penal chilena: gestación y estado de avance de un proceso de transformación en marcha" (Pásara, 2004, pp. 195-248).

⁴³ La Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (US-AID) ejerció 3, 598 mil USD en asistencia a Chile, principalmente en el campo de la administración de justicia.

mismos que se habían suspendido desde 1976 por una iniciativa del Congreso norteamericano.

En cambio, otros actores de la comunidad internacional e interamericana de derechos humanos tomaron posturas más firmes en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó que la ley de amnistía de Chile era incompatible con las obligaciones internacionales del estado chileno, lo que constituía un elemento de la política de impunidad, ya que sus “efectos legales formaron parte de una política general de violación de los derechos humanos del régimen militar que gobernó Chile”.

Según la evaluación de Amnistía Internacional (1999) acerca del resultado de la política de derechos humanos de los primeros ocho años de los gobiernos de la Concertación, los factores de impunidad que hacían nugatorio el derecho a un recurso efectivo eran: la vigencia y aplicación extendida de la ley de amnistía; la aplicación de la justicia militar a casos de violaciones de derechos humanos cometidas por miembros del ejército y del cuerpo de Carabineros⁴⁴ o a casos de detenidos civiles acusados de pertenecer a organizaciones armadas opositoras; la negativa del Senado a aprobar las enmiendas para fortalecer la competencia de los tribunales civiles en casos de violaciones a los derechos humanos y los poderes de los que gozaba el Consejo Nacional de Seguridad.

De manera que, a lo largo de los dos primeros gobiernos democráticos, el tema de los derechos humanos siguió siendo el principal factor de tensión entre los militares y los gobiernos civiles de la Concertación. Por todo lo anterior, entre 1997 y 1999 se evaluaba que, pese a los avances logrados por la democratización política, la principal limitación del régimen de transición chileno era que “el sistema institucional continuó siendo autoritario, centralizado y extremadamente elitista” (*cfr.* Thorp, en Panfichi, 2002), es decir, entre los

⁴⁴ Desde 1985 la CIDH había manifestado su preocupación por que la continua expansión de la competencia castrense sobre civiles y miembros de las fuerzas de seguridad, acusados de delitos comunes, estaba socavando, paulatinamente, la jurisdicción de los tribunales ordinarios y afectando adversamente el ejercicio del derecho a un juicio con las debidas garantías (*cfr.* CIDH, 1985, p. 183).

factores que incluso obstaculizaron el debate sobre la nueva reforma procesal penal y los avances posibles en materia de acceso a la justicia se encontraban los "enclaves de poder que siguen estando controlados por miembros del antiguo régimen militar" (Moulian, 2002, p. 6).

2.2.6. La política emergente de justicia frente a las pretensiones de justicia universal

Casi una década después del plebiscito a favor del No, el general Augusto Pinochet fue arrestado el 16 de octubre de 1998 en Inglaterra, para, posteriormente, ser enjuiciado. Ese hecho fue calificado por algunos como el avance más importante de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos desde los juicios de Nuremberg, por tratarse del primer jefe de estado sometido a un procedimiento judicial por un tribunal extranjero, a pesar de lo cual los partidos de derecha UDI y Renovación Nacional hicieron declaraciones en defensa del general (Moulian, 2002, p. 25).

Los principales argumentos que se mostraron en la *House of Lords* en la discusión entre los cinco *Law Lords*, el 25 de noviembre de 1998, fueron (Dorfmann, 2002):

En favor de Pinochet, es decir, de la soberanía nacional:

- Lord Slynn: los jefes de estado no pueden ser juzgados por tribunales de otras naciones; no existe un consenso generalizado acerca de la jurisdicción universal.
- Lord Lloyd: el estado de Chile tiene derecho a reclamar inmunidad para Pinochet, según el *common law*;

En contra de Pinochet, es decir, a favor de la justicia universal:

- Lord Nicholls: desde el fin de la segunda guerra mundial y los juicios de Nuremberg, ciertos tipos de conducta, incluyendo la tortura y la toma de rehenes, no constituyen un comportamiento aceptable de parte de nadie, éstos son considerados como crímenes contra la humanidad cometidos por cualquier

persona y con mayor razón por un jefe de estado; lo contrario sería una burla para el derecho internacional.

- Lord Steyn: si se atendieran los argumentos de la defensa de Pinochet, el mismo Hitler pudiese haber sido absuelto de cometer sus crímenes, en su calidad de jefe de estado.

- Lord Hoffman: el senador Pinochet no tiene inmunidad y por lo tanto la apelación se permitiría, aceptando la posibilidad de su prosecución.

El 10 de diciembre de 1998 Jack Straw, ministro del interior, anunció la autorización del proceso de extradición, por lo que al día siguiente, el 11 de diciembre, el general Pinochet compareció por primera vez ante un tribunal en Belmarsh.

Sin embargo, la defensa apeló bajo el argumento de la existencia de conflicto de intereses de parte del Lord Hoffman por su militancia en Amnistía Internacional, cuyos abogados apoyaban la acusación. Por ello los lores decidieron hacer una revisión minuciosa del proceso y procedieron a la revisión de la resolución, que tuvo una resolución favorable a la devolución de Pinochet a Chile.

Resueltas las diferencias sobre la extradición, Pinochet fue remitido a Chile, a donde arribó el 3 de marzo del 2000. El 5 de junio la Corte de Apelaciones de Santiago decidió, por mayoría de 13 contra 9, la suspensión de su inmunidad parlamentaria derivada de su senaduría vitalicia, para ser investigado con relación a la “desaparición” de 19 personas en el caso “caravana de la muerte” de 1973, entre otros casos.⁴⁵ Con el desafuero del ex-senador vitalicio se facilitarían las investigaciones para determinar su responsabilidad penal, sin el obstáculo jurídico y político del fuero, y en cumplimiento de las obligaciones

⁴⁵ El desafuero del senador Pinochet se acordó con base en los siguientes hechos: la sustracción sin derecho de los residentes de Argentina y su desaparición; el homicidio de cuatro personas en la provincia de Caunque, el 4 de octubre de 1973; el de otros trece en la provincia de Calama, el 19 de octubre de 1973, y el de catorce personas en la provincia de Antofagasta, el 18 y 19 de octubre de 1973; el delito de asociación ilícita con relación al conjunto de ilícitos desplegados por la junta militar; todo ello en la calidad de autor, cómplice o encubridor, ya que en su calidad de presidente de la junta militar se desempeñaba como comandante en jefe de la institución castrense, por lo que se le imputaron los delitos de secuestro, homicidio y asociación delictuosa.

internacionales del estado chileno con relación a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Esta resolución fue apelada el 9 de junio, por lo que la Corte Suprema llevó a cabo audiencias entre el 19 y el 21 de julio, finalmente se confirmó la procedencia de la causa en su contra el 8 de agosto de 2000, por catorce votos contra seis.

Entre el 10 y el 13 de enero de 2001 Pinochet fue sometido a una serie de exámenes médicos cuyo resultado fue que sufría de una “leve a moderada demencia vascular subcortical” (Dorfman, 2002, p.164), lo que no le impedía comparecer ante el juez. El 29 de enero el juez Guzmán decidió someterlo a juicio, por lo que fue notificado del inicio de un proceso en calidad de autor de los delitos de secuestro y homicidio calificado, por lo que la prisión preventiva disponía del detenido en su domicilio.

Todas las respuestas de régimen democrático chileno, derivadas de la aprehensión y extradición de Pinochet a Chile, y en las que participaron los tres poderes, pueden ser definidas como una política emergente de justicia por los derechos humanos, que difícilmente hubiera ocurrido sin la intervención de los sistemas de justicia español e inglés. Muestra de ello fue que, desde 1998, se registró la reactivación de importantes procesos como el de la matanza de Corpus Christi de 1987, caso en el que se determinó la responsabilidad de la Central Nacional de Inteligencia, razón por la que se procedió a la detención de altos mandos activos del ejército.

El debilitamiento público de las fuerzas armadas permitió al gobierno de Eduardo Frei introducir un componente central de esa política emergente, por medio de la convocatoria a la conformación, en agosto de 1999, de un espacio de investigación e interlocución cívico-militar denominado “Mesa de Diálogo”, que se centraría en el esclarecimiento del destino de los detenidos desaparecidos anteriores al 10 de marzo de 1978, fecha en que aplicaba la ley de amnistía. Esa iniciativa, impulsada por el Ministro de Defensa, buscaba responder al enfrentamiento de posturas al interior de las fuerzas armadas

relativas a la aplicación de la amnistía de 1978, desde la postura de profundizar en el conocimiento de la verdad histórica basada en los archivos castrenses, para, así, respaldar los procesos judiciales reactivados a partir de la detención de Pinochet, con la esperanza de superar la posición de debilidad militar (Díaz Gallardo, 1999, p. 38).⁴⁶

Esta instancia ejecutiva, estuvo Integrada por 22 miembros que representaban a las fuerzas armadas y a los carabineros, a la academia, a las iglesias y, en un lugar central, a abogadas, abogados y profesionales del sector de derechos humanos,⁴⁷ excepto a la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos. Su composición fue relativamente homogénea en intereses de cara al régimen de la Concertación, tanto por parte de los miembros de las fuerzas armadas como de los abogados de derechos humanos, ya que las posturas extremas, tanto del sector civil como del militar, quedaron fuera de la Mesa. Todo ello permitió colocar “un piso común” a la discusión sobre el reconocimiento de las detenciones desapariciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas y la posibilidad de profundizar en la información disponible en ese momento. Sin embargo, uno de los principales disensos era el método de trabajo y los alcances del esclarecimiento histórico, ya que incluso había voces castrenses que concedían la posibilidad de profundizar en la información sobre la verdad de las desapariciones a cambio de una confidencialidad que se tradujera en impunidad o llegara a un punto final en las solicitudes de información por la vía judicial, como condición para un acuerdo nacional derivado del diálogo cívico-militar.

Aunque el origen de los abogados y la abogada de derechos humanos era diverso, ya que tenían vínculos con distintos partidos o expresiones políticas, su posición básica fue casi unánime en el sentido de señalar que las desapariciones tuvieron un carácter institucional, que se realizaron como

⁴⁶ Díaz Gallardo (1999) presenta, en este texto, un análisis detallado de los actores, su filiación, su discurso en la Mesa y las posiciones generales al interior, así como de otros actores externos relevantes, y refiere que en noviembre de 1999 el número de militares procesados por violaciones a los derechos humanos era de 54, incluyendo a seis generales del Ejército.

⁴⁷ Los profesionales de los derechos humanos que fueron miembros de la Mesa eran Roberto Garretón, José Zalaquett, Jaime Castillo Velasco, Pamela Pereira y Héctor Salazar, abogados todos, además de Elizabeth Lira.

prácticas sistemáticas, graves y masivas, es decir, que fueron parte de una política de estado, con efectos percederos no sólo en las víctimas y sus familiares, sino en la polarización y división de la sociedad chilena.

Los documentos con información militar entregados, en enero de 2001, como fruto de la Mesa de Diálogo, generaron una serie de indicios para esclarecer unos doscientos casos de desapariciones, aunque ese número sólo representaba entre el diez y el veinte por ciento del universo de casos registrados de detenidos-desaparecidos,⁴⁸ además de que muy pronto se detectaron inconsistencias documentales. Entonces surgió una disputa en el sector civil sobre el tipo de seguimiento que el gobierno entrante haría con respecto del informe, ya que existía la posibilidad de nombrar una comisión ejecutiva para resolver los “errores” detectados en la documentación recabada o cederle la investigación al poder judicial (Lewin, 2005). Finalmente, con la recepción del informe interministerial publicado, la Corte Suprema nombró jueces exclusivos y otros de dedicación preferente para profundizar en las indagaciones sobre los datos aportados respecto del destino final de los detenidos-desaparecidos.

No obstante, a lo largo de 2002 distintos análisis evidenciaron la existencia de omisiones y falsedades deliberadas en la documentación entregada por las fuerzas armadas y los carabineros, lo que provocó, incluso, la renuncia de altos mandos militares que participaron en el encubrimiento de esas prácticas, y una mayor crisis de credibilidad del estamento castrense. Por lo que se concluyó que el impacto de mediano plazo de la Mesa de Diálogo había sido poco en términos de información para la consecución de la verdad histórica, pero mucho mayor en relación al sometimiento del poder militar al mandato del poder civil.

En ese marco de deliberaciones y tensiones dentro de los espacios institucionales, ocurrió la visita a Chile de Mary Robinson, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en diciembre del

⁴⁸ Las cifras varían de acuerdo con la organización que generó el análisis: FASIC (2002, p. 1) habla de 20 por ciento, en cambio CINTRAS (Carlos Madariaga, 2001) de sólo 10 por ciento.

2000, quien logró la disposición gubernamental para firmar un “memorando de entendimiento” (ACNUDH, 2001) abierto para desarrollar posibles programas de cooperación técnica en diversas áreas, incluyendo un plan nacional de acción en derechos humanos. Para lograr la firma de ese primer acuerdo, la presión ejercida por la ACNUDH para establecer una estrategia regional para América Latina (en coordinación con la Oficina de la CEPAL desde Santiago), jugó un papel importantísimo. Este esfuerzo que cristalizó en el establecimiento de la Oficina Regional para América Latina del Alto Comisionado un año después, en noviembre de 2001.

2.2.7. La política de ampliación lenta de derechos con gobernabilidad

A partir del proceso nacional contra Pinochet y del ocultamiento de información en los documentos de la Mesa de Diálogo, se hizo evidente la debilidad política y jurídica de las fuerzas armadas. Con esa lectura el tercer presidente civil se decidió a ampliar los alcances del esclarecimiento histórico y de las pretensiones de la justicia.

El presidente Ricardo Lagos dio a conocer su propuesta sobre derechos humanos para Chile, “No hay mañana sin ayer”, el 31 de julio de 2003. Dos semanas después propuso la creación de una Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura con mandato para “determinar el universo de quienes sufrieron privación de libertad y torturas por razones políticas entre septiembre de 1973 y marzo de 1990.” (Lagos Escobar, 2004, p.5). La comisión estuvo encabezada por monseñor Sergio Valech, sacerdote católico.

En el mensaje político de presentación del informe de la Comisión, el presidente Lagos señaló que su publicación “es una expresión de la fortaleza moral de Chile” (2004, p.6), ya que los chilenos necesitaban enfrentar “esta parte traumática de verdad que nos era debida y completar el proceso de justicia y reparación al que las víctimas tienen derecho” Lagos Escobar, 2004, p. 6). Dicho proceso fue iniciado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación y seguido por la Mesa de Diálogo y las distintas iniciativas de reparación.

Los resultados cuantitativos del *Informe sobre Prisión Política y Tortura* fueron:

- 35 mil 865 testimonios recogidos, de personas residentes en Chile y el extranjero
- 28 mil testimonios fueron aceptados como válidos
- 94 por ciento de las personas detenidas señalaron haber padecido torturas
- De las 3 mil 400 mujeres que testimoniaron, casi todas fueron objeto de violencia sexual

Se llegó a la conclusión de que la Comisión tenía la convicción moral acerca de la concurrencia de elementos determinantes de la prisión política verificada entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990 en 28 mil casos aceptados como válidos, y que durante ese período existió una política de represión organizada por el estado y dirigida por sus más altas autoridades.

Cuadro 1
Formas de privación de la libertad por motivos políticos, según la Comisión
Nacional sobre Prisión Política y Tortura de Chile

	Forma de detención	Responsable	Circunstancias
1	Privación de la libertad por aplicación de normas de excepción constitucional, en periodos prolongados y renovables sin órganos revisores	Disposición exclusiva del poder ejecutivo mediante instancia político-administrativa: Ministerio del Interior Jefaturas de estado de sitio	Bajo los estados de excepción, sin control democrático que revisara su aplicación desnaturalizada y prolongada
2	Detenciones practicadas por miembros de las fuerzas armadas	Fiscalías militares	En ausencia de procesos judiciales, y por tanto no limitando sus atribuciones
3	Detenciones practicadas por organismos de seguridad o inteligencia con fines de represión	Organismos de seguridad del poder ejecutivo: - DINA - CNI - De las fuerzas armadas - De los carabineros	A partir de la creación de estas entidades de inteligencia, con base en decretos leyes
4	Detenciones practicadas por la comisión de supuestos delitos de conciencia, como la mera pertenencia a partidos políticos o la expresión de determinadas ideas, o la penalización el ingreso al país de personas expulsadas o con prohibición de ingreso	(no se especifica)	A partir del golpe de estado, con base en decretos leyes que tipificaron delitos sancionables, contradiciendo derechos constitucionales
5	Privación de la libertad en el marco de un proceso judicial en el que se investigaban delitos democráticamente aceptables, pero en los que no se respetaron las garantías del debido proceso y la protección frente a torturas	Tribunal civil o militar	Bajo la actuación de tribunales, pero con la comisión de violaciones a la seguridad jurídica o procesal, generalmente sistemáticas

* Elaboración propia con base en los datos del Informe de la CNPPT (2004, p. 204)

La tortura fue descrita como una experiencia total y perenne (CNPPT, 2004) sobre la personalidad y proyecto de vida del detenido. La Comisión concluyó que estas experiencias traumáticas representaron “una fractura o quiebre vital que atravesó todas las dimensiones de la existencia de las víctimas directas y de sus familiares”, y que “en muchos casos, las huellas de esa experiencia traumática les acompañan hasta el presente.” (CNPPT, 2004, p.590) El trauma vivido pudo tener efectos sistémicos.

La tortura operó como una herramienta de control político mediante el sufrimiento, ya que buscaba amedrentar, someter, obtener información y destruir la capacidad de resistencia moral, física, psicológica y política de la víctima para oponerse al régimen gobernante. Al agredir el cuerpo de la persona detenida en un ambiente aislado y en la más total indefensión, se

pretendía forzar la destrucción de sus lealtades para obligarlo a *hablar y delatar*, configurando una *confesión*. La víctima era considerada y tratada como un *enemigo*; el objetivo principal era aniquilarla, llevando al sujeto al horror de una experiencia límite. Este fue un recurso del poder durante todo el régimen militar que, mediante distintos métodos, pretendió el debilitamiento o *ablandamiento* de los detenidos. Su *impacto fue intenso e integral* debido a la brutalidad sorpresiva con que se dieron los hechos, especialmente en las detenciones masivas realizadas en 1973.

El capítulo sobre consecuencias e impacto identifica “algunos elementos del *contexto político* que definieron y agravaron ese impacto” (CNPPT, 2004, p. 618) incluyendo:

- Los abusos y el riesgo de muerte provenían de agentes del estado
- La indefensión ante el poder armado y coactivo del estado violentó el aprendizaje social internalizado de seguridad en las instituciones
- Las torturas se aplicaban generalmente en régimen de incomunicación y sin restricción de tiempo o de procedimiento, y con negativas de información
- Ni abogados ni jueces podían intervenir a favor del detenido-desaparecido
- La indefensión absoluta fue modificada por la intervención de organismos e iglesias que asumieron la defensa y exigieron respeto a los derechos

El informe hace una clasificación de diversas *categorías de consecuencias*, incluyendo: lesiones y enfermedades, consecuencias psicológicas, consecuencias en las relaciones familiares, sobre la vida sexual de las personas y consecuencias psicosociales, ya que las agresiones repercutieron en toda la sociedad al alterar los patrones históricos de participación ciudadana y de confianza interpersonal.

En materia de propuestas de reparación la CNPPT fundamentó sus recomendaciones en dos planteamientos teóricos con consecuencias políticas. En primer lugar realizó un análisis de derecho comparado con la inclusión en el

derecho interno de estándares de la doctrina y jurisprudencia del derecho internacional e interamericano de los derechos humanos.⁴⁹ Y el segundo enfoque utilizado desarrolló un abordaje multidimensional del concepto y problemática de la reparación, desde diversas disciplinas, en un intento por acercarse a una construcción integral que incluyeran las dimensiones individual, colectiva y social.

La fundamentación jurídica de las reparaciones se basó en el reconocimiento de la obligación del estado a reparar los actos de prisión política y tortura, responsabilidad correlativa al derecho de reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos, según el derecho internacional.⁵⁰ Además se refirió a otras experiencias de reparación individual y colectiva en Argentina, Brasil, Guatemala y Perú, así como a la práctica establecida por la Comisión de la Verdad en Sudáfrica. Se puede constatar que, paradójicamente, la Comisión prefirió destacar la fuente y definición internacional de la responsabilidad estatal, soslayando el fundamento en el derecho interno, el cual podría suponerse débil o no aplicado de manera efectiva por los tribunales frente a la gravedad, masividad y sistematicidad de las violaciones perpetradas por la dictadura militar.

El fundamento interdisciplinario con perspectiva de reparación integral tenía la pretensión de satisfacer diversas necesidades de las víctimas “tanto

⁴⁹ Entre otras se menciona la ratificación de tres instrumentos convencionales como la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, el Estatuto de Roma que crea el Tribunal Penal Internacional y la Convención de Naciones Unidas sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Lesa Humanidad*. Además del sometimiento de los tribunales militares a la supervisión de la Corte Suprema y revisión del Código de Justicia Militar para el respeto del debido proceso y su concordancia con los principios de la Reforma Procesal Penal; la emisión de una ley sobre los derechos y deberes de las personas privadas de libertad que tipifique las faltas, delitos y sanciones, para prevenir o establecer recursos efectivos en caso de torturas contra detenidos; la revisión de los procedimientos policiales, procesales penales y de justicia militar para asegurar la posibilidad de verificación médica de detenidos y su nulo valor probatorio; la revisión de la normativa sobre estados de excepción constitucional para restringir la posibilidad de incomunicación administrativa, asegurar la visita de médicos y abogados de los detenidos y dar procedencia al amparo.

⁵⁰ Se remitió, de manera directa, a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como la sentencia por indemnización en el Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, el 21 de julio de 1989; y de manera indirecta se refirió a jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia; además se citó el *Informe del experto independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, Sr. Cherif Bassiouni, presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las ONU el 8 de febrero de 1999; y se reportó que se tomaron en cuenta las experiencias de reparación en Alemania y Estados Unidos (posguerra), así como de Argentina, Brasil, Guatemala, Perú y Sudáfrica, aunque sin citar de manera específica las fuentes.

individuales como colectivas, materiales e inmateriales” (CNPPT, 2004, p. 618).⁵¹

Sus dimensiones eran tres:

- a) Dimensión subjetiva de las víctimas, las consecuencias y daños causados, y su reconocimiento como ciudadanos con derechos plenos.
- b) Dimensión conmutativa, intersubjetiva o solidaria respecto del nivel de confianza entre los ciudadanos y al lugar que pueden volver a ocupar en la sociedad aquellos que fueron ilegítimamente afectados.
- c) Dimensión distributiva o corporativa respecto del restablecimiento del tejido social, la prevención eficaz que asegure la no repetición de los hechos y la construcción de una nueva convivencia basada en los derechos humanos.

Los dos tipos de acción de reparación propuestos son: la reparación simbólica o moral, mediante acciones colectivas o de cambios institucionales; y la reparación individual compensatoria, de beneficio personal. Los dos niveles de medidas son: reparaciones de orden material (indemnizaciones, beneficios de salud o educativos); y reparaciones de orden inmaterial (para el restablecimiento del honor y la dignidad).

Para la Comisión, las reparaciones en el ámbito jurídico persiguen el restablecimiento de los derechos conculcados, con la limitación de que la Comisión no podía pronunciarse sobre la responsabilidad penal de los imputados en los procesos judiciales, por carecer de facultades jurisdiccionales. No obstante lo anterior, sí le fue posible señalar que los procesos que derivaron en prisión carecen de valor, de acuerdo a las exigencias mínimas que impone un juicio imparcial y justo, especialmente los que fueron seguidos por la justicia militar y sus consejos de guerra.

Además, prefirió establecer criterios homogéneos de reparación ante las limitaciones para establecer las circunstancias específicas de cada caso, y para

⁵¹ Entre las medidas recomendadas para el establecimiento de la política de reparaciones se encuentran: las medidas de reparación individual (aplicables a las víctimas reconocidas por la Comisión), en el ámbito jurídico, económico, de salud, educacional y de vivienda. Además se estableció un listado de medidas de reparación simbólicas y colectivas, como las garantías de no repetición y medidas de prevención para establecer garantías jurídicas de no repetición institucional de la incomunicación, de la aceptación de confesiones con tortura y de juicios no independientes.

prevenir alguna situación de discriminación. En materia de reparación económica, por ejemplo, lo que se buscó fue simplemente reconocer y compensar un daño causado a las víctimas por actos de agentes del estado, para lo que se estableció un criterio de monto común para todas las víctimas debido a las dificultades para justificar reparaciones diferenciadas por la difícil comprobación exacta de la duración de la privación de la libertad. Esta dificultad de determinación también se aplicaba al impacto recibido, por las diferentes gravedades de la tortura padecida, por el tiempo transcurrido para determinar con exactitud las secuelas y su causalidad directa, especialmente en quienes no recibieron atención profesional por pobreza o limitado acceso a servicios de salud, jurídicos y psicosociales.

Se concluyó que, frente al desafío de reparar las violaciones padecidas por las víctimas objeto del mandato de la Comisión, se debía generar una respuesta de la sociedad, que se traduzca en una política de estado en la materia. Además, se estableció que una política pública de reparaciones debe partir de la definición y cuantificación de los beneficiarios (las víctimas), el establecimiento de los resultados propuestos y esperados, así como los procedimientos, tiempos y presupuestos disponibles para la reparación.

El objetivo de la propuesta de reparaciones de la Comisión Valech tuvo como finalidad última intentar resolver el desafío presidencial sobre la existencia de una fractura social, política y moral en Chile, que debía ser enfrentada para alcanzar una mayor consolidación del régimen democrático, aunque reconociera las dificultades para alcanzar una solución definitiva. De modo que trató de definir que el acto de reparación por parte del estado implica consecuencias histórico-políticas, éticas, sociales y preventivas para una sociedad en un horizonte dado. La reparación incluía una política de protección contra la tortura bajo los estándares internacionales y la creación de un Instituto Nacional de Derechos Humanos, como medida de corrección institucional. Esta última medida sería uno de los temas de debate no resueltos de la política pública, por lo menos hasta 2009.

3. Políticas de impunidad y de derechos humanos en México

La impunidad a la mexicana, durante el régimen de partido de estado encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (o con sus denominaciones precedentes), tuvo una doble expresión: como mecanismo sistémico de acceso discriminatorio a la justicia con apoyo en una dinámica de corrupción; y como mecanismo encubridor de abusos de poder generados durante la represión de la disidencia o en la aplicación de las medidas coercitivas de control social de las que se valió el sistema político para ejercer la función de dominio o para hacer prevalecer su hegemonía.

3.1. Antecedentes del análisis de la impunidad en México

El hecho de que abordar este tema se torne una tarea complicada da cuenta de que, en el caso mexicano, los principales mecanismos para facilitar la impunidad de los perpetradores de violaciones a los derechos humanos han sido descritos de manera desordenada y tardía. Diversos datos dan cuenta de ese arribo tardío de los actores mexicanos al análisis de la impunidad, con relación al resto de América Latina. Éstos funcionan a manera de indicadores con respecto a la situación que se intenta destacar.

En primer lugar se puede constatar que el enjuiciamiento de la impunidad de crímenes contra la humanidad cometidos durante las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta en Latinoamérica, realizado entre 1990 y 1991 por el Tribunal Permanente de los Pueblos, no tuvo un capítulo mexicano, aparentemente porque México fungía como lugar de refugio y asilo político, o por el papel de mediador o huésped de negociaciones que el país tuvo ante

algunos conflictos centroamericanos. No obstante, la comunidad internacional de derechos humanos se encargó de suplir esa carencia. Human Rights Watch generó, en 1990, la hipótesis sobre la existencia de una política de impunidad en México (Acosta, 1992).⁵² Cuatro años antes Amnistía Internacional (1986).México. En ese reporte se trataba el tema de la consistencia de las omisiones para procesar y detener a los responsables de violaciones a los derechos humanos.

En segundo lugar, la evolución del movimiento de derechos humanos desde la sociedad civil mexicana hasta alcanzar la organización a nivel nacional y su vinculación de manera activa y proactiva con el movimiento mundial por los derechos humanos ocurrió hasta el inicio de los años noventa, es decir, más de una década después de lo acontecido en el Cono Sur. Dicho movimiento generó una primera campaña nacional y un primer informe sobre la impunidad en 1993 (Red-TDT, 1993), pero en ellos no fueron incluidas las reivindicaciones ni las voces de activistas históricos y familiares de víctimas de la represión anterior al año 1988, puesto que el informe se centraba en los mecanismos de impunidad de la conflictividad esencialmente política posterior a ese año. Al año siguiente, el movimiento abordó el tema de la impunidad de los delitos de lesa humanidad cometidos en la represión militar del alzamiento indígena zapatista, en un primer informe sobre la situación de los derechos humanos en el país dirigido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este enfoque es el que algunas organizaciones civiles aplicaron después al análisis de abusos en el combate a otros grupos guerrilleros fuera de Chiapas y a casos de impunidad no políticos.

Posteriormente, frente a la posible transición de régimen, el movimiento de derechos humanos en México estableció una agenda de derechos humanos para la transición política en el año 2000 (Red-TDT, 2000)⁵³, ésta se sumó a otras agendas ciudadanas. La agenda contenía una serie de exigencias y reformas estructurales en materia del combate a la impunidad bajo el

⁵² En esta publicación se recuperan tres informes, el primero de los cuales data de junio de 1990.

⁵³ Por su parte el movimiento Poder Ciudadano también generó una agenda ciudadana nacional con contenidos de derechos.

argumento de que “El derecho a la verdad es uno de los requisitos para acabar con la impunidad... [Así como] dar mejores garantías de seguridad ciudadana” (Red-TDT, 2000, p. 3). Sin embargo la recepción por parte de la sociedad y de los candidatos presidenciales fue dispar. Inclusive el candidato electo al gobierno de la alternancia a nivel federal, quien incluyó a defensores de los derechos humanos en su gabinete, prefirió pactar la gobernabilidad del nuevo régimen con actores del viejo régimen que eran responsables de la impunidad estructural, y no se comprometió a cumplir con la agenda del movimiento de derechos humanos en el combate a la impunidad. Paradójicamente, pero también consistentemente, una década después del primer informe nacional, pero ahora frente a un gobierno federal de alternancia, se volvió a producir un informe colectivo de las organizaciones civiles bajo el título de *La impunidad en México* (Red-TDT, 2003). Y, más recientemente, frente a la administración que le sucediera y de manera posterior al ciclo de represión política, que ocurrió al final de la administración de Vicente Fox, se sigue identificando la impunidad como un tema recurrente en la mayoría de los ámbitos de los derechos humanos, como lo muestra el informe colectivo presentado por un muy amplio espectro de organizaciones civiles de investigación y defensa (*Informe general sobre la situación de los derechos humanos en México, 2007*)⁵⁴ que fue entregado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su visita a México de abril de 2007.

En tercer lugar, el concepto impunidad ha sido utilizado de manera por parte de las comisiones públicas de derechos humanos creadas a partir de 1990. Para la adopción, en México, de la institución europea tipo *ombudsman* uno de los argumentos utilizados fue el de la necesidad de entablar una lucha contra la impunidad de los abusos de poder (Madrado, 1993)⁵⁵ y así pasar de “una democracia formal a una democracia integral cierta y estable” (Roccatti, 1998, pág. 130). Esta causa fue impulsada de manera más o menos activa en el primer periodo administrativo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre 1990 y 1993, excepto frente a los casos derivados del periodo

⁵⁴ Este informe fue elaborado con el aporte de doscientas organizaciones civiles de derechos humanos de todo el país.

⁵⁵ Quien al exponer los principales logros destacó que “Por intervención de la Comisión Nacional, se ha luchado frontalmente contra la impunidad” (pág. 69).

histórico de la llamada Guerra Sucia, cuya investigación no se pudo concluir. Pese a ese arranque, las siguientes administraciones al frente de la CNDH limitaron los alcances de la aplicación del concepto en sus campañas contra la impunidad de mediados de los años noventa, circunscribiéndola a la exigencia de cumplimiento de las recomendaciones ante casos individuales de abusos. Pero los alcances de la publicitada “lucha contra la impunidad”, dejaban de lado el combate o erradicación de los mecanismos o factores que la sostenían.

El autodenominado “sistema *ombudsman* más grande que existe en el mundo”,⁵⁶ en su década y media de existencia y salvo contadas investigaciones relativas a denuncias o campos temáticos específicos, no ha logrado definir un diagnóstico nacional sobre las diversas vertientes de la impunidad. Esa es la razón que explica el abordaje dispar del tema, con las limitaciones para identificar los factores y mecanismos comunes o las propuestas y un plan de acción común para la desestructuración de la impunidad endémica mediante informes especiales o recomendaciones generales que los organismos del sistema no jurisdiccional están en capacidad de generar. Además de la descoordinación, probablemente exista una falta de voluntad política de muchos de los titulares de las comisiones puesto que no explotan todos los alcances de su mandato, probablemente desalentados por la falta de voluntad de las instituciones públicas destinatarias de las recomendaciones cuyo índice de incumplimiento es mayoritario. En materia de impunidad, ante casos como el de la Guerra Sucia, la única excepción en materia de un compromiso público con el esclarecimiento de una situación de impunidad histórica lo representó la investigación que dio origen a la recomendación 26/2001 de la CNDH sobre casos de desaparición forzada, cuyo cumplimiento una vez más fue limitado durante el gobierno de Vicente Fox.

Contrariamente a esta postura, y como un cuarto indicador, el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y el sistema interamericano de derechos humanos sí han incorporado el análisis del concepto y los factores de

⁵⁶ Expresión utilizada por Jorge Madrazo Cuéllar, segundo presidente de la CNDH, y citada recurrentemente por las Comisiones de Derechos Humanos y la Cancillería hasta la caída del régimen priísta.

la impunidad en el monitoreo sobre la situación mexicana a lo largo de casi una década. Por ejemplo, el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 1998 constató “la persistencia de graves problemas, como la impunidad, que impiden la plena vigencia de los derechos humanos en el país” (véase el comunicado de prensa 16/98 en CIDH, 1998, p.1), y realizó un análisis de diversos factores jurídicos que justifican las prácticas de impunidad⁵⁷. No obstante, en el trabajo de monitoreo de la situación mexicana, la CIDH ha abordado de manera limitada el seguimiento a la aplicación de las recomendaciones para la erradicación de los factores que propician la impunidad, excepto en la intervención ante comunicaciones por violaciones en casos individuales y colectivos.

En el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, cuya elaboración fue coordinada por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2003, se abordan dimensiones recurrentes en el análisis de la impunidad mexicana; como la impunidad derivada del sistema de justicia penal, del fuero militar, de los delitos históricos de lesa humanidad de décadas anteriores y del incumplimiento de las recomendaciones. Debido a que la investigación pretendió identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos, los autores constataron la existencia de una cultura de la impunidad y, a su vez, se indicó que existen añejos patrones culturales y obstáculos estructurales “que se han ido levantando desde hace años e incluso siglos” (*Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 7), así como otros factores como el desconocimiento de los abusos. Desafortunadamente los contenidos del Diagnóstico y sus recomendaciones generales y específicas fueron recuperados sólo parcial y limitadamente en el segundo Programa Nacional de Derechos Humanos generado en 2004 por la administración Fox.

Otro indicador que ha sido determinante es el hecho de que la transición política mexicana no fue provista de una comisión de la verdad o de

⁵⁷ El informe también constató que “uno de los problemas fundamentales que identificó la CIDH con relación a las garantías judiciales fue el de la impunidad (CIDH, 1998, párrafo 357) [... además de que subsisten] altos índices de impunidad [y que...] La impunidad de los torturadores es la regla...” (CIDH, 2003, párrafo 688)

esclarecimiento *ad hoc*, como más adelante se describirá, ni existió una negociación al respecto entre los actores de la transición. Cabe recordar que el cambio de régimen fue resultado de un proceso electoral cuyos resultados adversos fueron reconocidos por parte del partido hegemónico derrotado en las urnas. Dicho cambio contaba con una agenda de derechos humanos a cargo del primer gobierno federal elegido democráticamente, el que, pese a sus iniciativas en la política externa e interna, no impulsó cambios estructurales para desestructurar las bases del sistema de impunidad.

Esos cinco ámbitos en los que se ha dirimido el uso del concepto de la impunidad en México, desde una perspectiva de derechos humanos, son indicadores de la singularidad del proceso de análisis, interpretación e intentos de corrección de la impunidad mexicana, que obligan a un redoblado esfuerzo de profundización y sistematización.

3.2. La impunidad estructural del régimen priísta

En primer lugar, en el análisis de las políticas de impunidad aplicadas en México se puede intentar describir los mecanismos estructurales de justicia selectiva e inequitativa, que han generado un desigual y discriminatorio acceso a la justicia y a la igualdad ante la ley. Quienes administraron y se beneficiaron de este estado de impunidad cotidiana fueron, en primer lugar, las élites políticas nacionales y locales asociadas al régimen de partido único de gobierno de tipo autoritario y marcado por la corrupción (1928-2000). A su vez la impunidad estructural ha servido como un reforzador de la desigualdad económica y social, al beneficiar de manera privilegiada con el acceso a la seguridad y a la justicia a los grupos económicos nacionales que se vieron favorecidos por el desarrollo económico del milagro mexicano de la posguerra y del alto crecimiento económico durante el desarrollo estabilizador (1945-1970). La dinámica de continuidad también ha sido funcional para los intereses de dichos grupos nacionales en el periodo de implementación del modelo de libre mercado de tendencia concentradora y con apertura subordinada que opera

desde 1982, y, especialmente, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, en 1994.

La caracterización de la impunidad contextual mexicana puede sustentarse en la perspectiva sociopolítica mencionada en el primer capítulo, y se le puede utilizar para hacer un análisis de tipo estructural, de perfil sistémico o hasta ecológico ambiental.

Por ejemplo, desde los sujetos portadores de derechos que se ven confrontados por el acceso restringido al satisfactor social “justicia” y “seguridad jurídica”, el estado de impunidad se refleja, en las prácticas y relaciones cotidianas, como un sistema dual autoritario-corrumpo, frente al cual sólo se puede sobrevivir mediante la disponibilidad de dos tipos de recursos:

a) Recursos económicos de los que disponen los usuarios del sistema para pagar, ya no sólo su defensa jurídica, sino la serie de cuotas ilegales o impuestos monetarios para facilitar un acceso preferencial a los procedimientos del sistema. En este caso la condición de pobreza material sin recursos económicos suficientes u oportunos para el pago de cuotas a los distintos operadores del aparato institucional, limita las posibilidades para hacer prevalecer los intereses personales en cualquiera de las siguientes modalidades: evitar la acción de la justicia; evitar la aplicación arbitraria de la justicia; conseguir resultados arbitrarios sobre terceros; u obtener justicia. Por cierto que esta última modalidad puede ser calificada como impunidad, no por el resultado de justicia, sino por tratarse de una mediatización a la que obliga el sistema o sus operadores.

b) Recursos de tipo político, como las relaciones e influencias que tenga el usuario o su grupo de referencia para la misma finalidad y modalidades que en el punto anterior, con la única diferencia de que este tipo de recursos provienen de la vinculación, afinidad o retribución derivada de la relación con el sistema político, básicamente con los sectores del partido hegemónico, o con actores del sistema de justicia en lo particular, y cuya eficacia dependerá del nivel de influencia o presión que éstos puedan ejercer.

La hipótesis que se puede aventurar al respecto es que a lo largo de siete décadas de gobiernos del mismo partido y de la consolidación de un régimen de tipo presidencialista, la hegemonía del poder ejecutivo estableció una estructura de impunidad que limitó o subordinó, en muchos casos, la autonomía e independencia del poder judicial, con lo que se propició un estado de impunidad a favor de los intereses de los poderes ejecutivos federales o locales o de sus aliados, y en contra de sus adversarios políticos o de los movimientos no corporativizados que representaban una oposición o una resistencia.

Podemos mencionar cinco elementos centrales que habrían contribuido a ello, y que han sido ampliamente descritos a lo largo de dos décadas por parte de organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, que han coincidido de manera abierta con los núcleos académicos de análisis (Fix-Fierro, 2004):

- La injerencia del poder ejecutivo en el nombramiento y remoción de jueces, magistrados y ministros.⁵⁸
- La injerencia del poder legislativo, que está dominado por el partido de estado, en la definición del presupuesto anual del poder judicial.
- El paulatino fortalecimiento de la etapa de averiguación previa administrativa, que depende del poder ejecutivo (procuradurías) en detrimento de la intervención de los jueces en la fase de instrucción.
- El fortalecimiento de un sistema penal de corte inquisitivo en el que se limita el derecho a la presunción de inocencia.
- La definición de un monopolio de la acción penal a cargo del ministerio público, que depende del poder ejecutivo bajo el supuesto de que se trata de un representante social del interés de las víctimas o de la colectividad.

⁵⁸ Los ministros de la Corte dejaron de ser nombrados por el Congreso a partir de 1928, cuando pasaron a ser designados por el presidente con aprobación del Senado, de acuerdo con el sistema norteamericano, según la observación de Fix-Fierro; y la facultad presidencial de iniciativa para su remoción estuvo vigente de 1928 a 1982 (véase Fix-Fierro, 2004, p. 255).

Estos factores determinaron el establecimiento de una estructura de impunidad en el aparato de justicia mexicano del régimen priísta, que estaba orientado por el poder político y favorecía los intereses de sectores económicos privilegiados con resultados de acceso desigual ante la justicia. Paradójicamente, hasta el inicio del segundo gobierno de la transición, sólo los primeros dos factores han sido modificados, por lo que se puede presumir que la transición democrática no ha ocurrido en los aparatos de justicia en México, especialmente en el ámbito de la justicia penal.

Más allá de los efectos en los usuarios del sistema de justicia, la impunidad estructural prevaleciente con los gobiernos del PRI podría ser considerada como una política de impunidad si se llegara a demostrar que hubo una planificación y una concertación de voluntades políticas para lograr la realización de ciertos objetivos y resultados predeterminados y conducidos, ya sea desde el poder ejecutivo en dicho sistema presidencialista o desde el poder paraestatal que representó el partido de estado. Lo anterior pudo ejercerse al interior del aparato institucional y ser factible mediante una concertación entre los actores administradores de los aparatos de procuración de justicia federal y local, con el sometimiento, apoyo o connivencia de los administradores de justicia y de los profesionales del derecho.

Además, la citada estructura favoreció el desarrollo de una cultura jurídico-política de la impunidad que permitió, y en muchos casos obligó, al ejercicio de la profesión jurídica a subordinar su independencia de criterio frente a los intereses y mecanismos de dominación de un estado corporativista que, en ciertos espacios institucionales se convirtió en un estado policial-represor para los mismos actores del sistema jurídico.

Sin embargo no es el propósito de este estudio profundizar sobre la tesis de que el estado de impunidad estructural anteriormente descrito se haya gestionado administrativamente —es decir, intencionadamente— como una política de impunidad sobre todas las esferas de la vida pública o en todos los ámbitos del aparato de justicia. Lo que se pretende es probar, por lo pronto, la manera en que dicha estructura de no-justicia fue aprovechada por el aparato

político para combatir a aquello que representara una oposición que implicara algún tipo de amenaza importante al ejercicio del poder monopartidista. En todo caso, al estudiar la impunidad asociada a la perpetración de graves violaciones a los derechos humanos, se intentará mostrar la manera en que la política de impunidad de la llamada guerra sucia y de la represión política se sustentó y reforzó en los factores estructurales que acabamos de señalar, y los llevó hasta sus últimas consecuencias, en contraposición y abierta contradicción con las incipientes políticas de derechos humanos.

Podemos concluir esta breve exposición señalando que, para el caso mexicano, es necesario dar seguimiento a los efectos que el estado de impunidad estructural estableció, y también es necesario dilucidar su relación con los mecanismos de impunidad en materia de abusos de poder en contra de opositores, disidentes y movimientos de resistencia.

3.3. Caracterización de la política de impunidad de abusos de poder

Además de la dimensión estructural de la impunidad reseñada, el sistema de impunidad del México contemporáneo también se caracterizó por ser un mecanismo de injusticia que encubrió abusos de poder cometidos en actividades de represión y control social, cuya alta intensidad y el impacto directo entre sectores sociales y políticos opositores en el viejo régimen presidencial-autoritario. Algunos de estos rasgos perviven en los mecanismos de justicia y seguridad del nuevo régimen democrático.

En la historia contemporánea de los derechos humanos en México, los principales eventos que han carecido de un debido esclarecimiento histórico oficial, impidiendo el acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación individual y colectiva, han sido: la represión de estudiantes en 1968 y 1971; la guerra sucia en el combate a la disidencia política y a las organizaciones político-militares, especialmente mediante la utilización de las detenciones arbitrarias, la tortura y las desapariciones forzadas; la represión de la oposición política

posterior al fraude electoral de 1988 contra miembros del Frente Democrático Nacional y del Partido de la Revolución Democrática; la represión militar del alzamiento armado del EZLN y de los operativos armados de otros grupos guerrilleros (1994-2000); ya con el gobierno federal emanado de la alternancia de partido se ha expresado la represión policiaca-militar en contra de movimientos de resistencia social y contra la globalización (Guadalajara, Lázaro Cárdenas, Atenco y Oaxaca), especialmente en el último año del gobierno de Vicente Fox. Todo ello, sin tomar en cuenta la larga serie de eventos de represión regional que sólo ha trascendido tangencialmente en la agenda y opinión pública nacional.

Este proceso coercitivo se ha entrelazado, de manera yuxtapuesta, con las iniciativas de derechos humanos provenientes de actores diplomáticos, académicos y políticos. De manera que habrá que describir los mecanismos de impunidad y los de derechos humanos junto con sus respectivas efectividades, a fin de obtener un balance final, proceso que se apoyará en las limitadas interpretaciones existentes hasta la fecha.

Para el caso mexicano, los principales mecanismos de impunidad —*de facto*— bajo la mera aplicación del poder arbitrario, y que operaron, en materia de graves violaciones a los derechos humanos cometidas en los años sesenta, setenta y ochenta, incluyen:

a) Uso de la violencia estatal para la represión de grupos considerados como una amenaza al régimen de partido de estado⁵⁹

Con la consolidación del régimen presidencial de partido de estado de corte corporativista y clientelar, los espacios para la actuación de la oposición política y la disidencia organizativa se fueron cerrando, a la par que el ejercicio de los derechos político-electorales se violaba de manera sistemática. El sistema de

⁵⁹ A lo largo del presente y siguientes párrafos se recuperan algunos de los hallazgos dados a conocer por el equipo de investigadores de la malograda Fiscalía Especial sobre Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), publicados por: Kate Doyle, editora (2006).

partido de estado comenzó reprimiendo a las disidencias de las corporaciones sindicales, a las oposiciones políticas partidarias locales, a los movimientos de resistencia sindical y campesina, a los movimientos cívicos y estudiantiles a favor de libertades democráticas y, finalmente, a los grupos guerrilleros que emergieron frente al escenario de represión que se experimentó desde principios de los años cincuenta.

Esta represión se emprendió con apoyo de los aparatos policíaco, militar y penal. La vinculación entre liderazgos políticos, militares e institucionales al interior del partido oficial, tanto en el nivel federal como en lo local, facilitaron la rápida acción o reacción represiva. La escalada de violencia estatal se incrementó en la medida que las movilizaciones también escalaban su nivel de organización y demandas, por lo que se practicaron, inicialmente, actos colectivos de ejecución junto con detenciones arbitrarias; detenciones selectivas y masivas con malos tratos y torturas; así como desaparición forzada de personas.

b) Actuación parcial de las procuradurías de justicia y ministerios públicos

En múltiples ocasiones, a lo largo de las décadas de 1950 y 1960, se registraron hechos de represión directa, provocaciones o enfrentamientos, en la vía pública, con el uso de la violencia física o de la violencia armada, en contra de manifestantes pacíficos, mediante el uso de agentes públicos (miembros del ejército, policías de seguridad, de investigación o de inteligencia) o bandas paraestatales (grupos de choque, porros, guardias blancas, batallones paramilitares, francotiradores, etc.). En la mayoría de los casos los agentes responsables no fueron investigados, sujetos a proceso ni condenados, y mucho menos se les impuso algún tipo de medida de reparación del daño.

Se trató de un mecanismo de acotamiento y de negación de la independencia de la procuración de justicia (administrativa) y subordinación al interés político para el ejercicio discrecional de la averiguación previa mediante la

manipulación de los sistemas de investigación y pruebas a cargo de los agentes del ministerio público que realizaban actuaciones bajo consigna política. Así, de manera mecánica, los jueces se veían, material y políticamente, limitados para ejercer un criterio independiente durante el procesamiento de los detenidos por motivos políticos.

Mediante la ampliación de facto de la jurisdicción militar, se operó la subordinación de la justicia civil a la justicia militar aplicada de manera discrecional. Éste fue un factor que favoreció la participación sin riesgos, por parte de los miembros de las fuerzas armadas, en operativos en los que se violaron los derechos humanos.

c) Criminalización y hostigamiento contra activistas, víctimas y detenidos

En muchos de los eventos de represión o provocación con violencia, ejecutados por agentes oficiales o paraoficiales infiltrados, se registró un saldo de personas muertas, heridas en diverso grado y retenidas; también se registró la afectación a derechos de terceros. Los manifestantes y personas inocentes que eran detenidos en el marco de dichos ataques o quienes habían opuesto resistencia generalmente eran acusados de ser responsables de los ataques violentos y eran sometidos a proceso con privación de la libertad. Los perpetradores de los ataques solían ser dejados en libertad sin cargos, frecuentemente con la autorización inmediata de los jefes de los mismos cuerpos que habían practicado la detención o las investigaciones iniciales.

Este mecanismo de facto ha sido denominado como la criminalización de las víctimas, y fue utilizado de manera sistemática para perseguir a la disidencia en muy diversos contextos, tanto contra las víctimas civiles de abusos cometidos por autoridades, como contra quienes oponían resistencia.

A ello se añadió un mecanismo de hostigamiento en contra de los familiares, compañeros o defensores legales de los dirigentes sociales, quienes, en caso

de ser liberados bajo sospecha de tener algún vínculo con miembros de organismos político-militares (guerrillas), se enfrentaban, junto con sus familias y amigos, a un hostigamiento que se podía extender durante varios años. La forma común de tales hostigamientos incluía visitas domiciliarias de agentes, vigilancia periódica fija o móvil, interferencia de comunicaciones, y, en algunos casos de mayor relevancia, allanamientos, atentados o amenaza de atentados, nuevas detenciones, interrogatorios con torturas y nuevas desapariciones temporales.

Por otro lado, entre los mecanismos jurídicos que permitieron la impunidad, es decir, la impunidad *de jure*, encontramos:

d) La penalización del ejercicio de derechos

El régimen priísta desarrolló una doctrina penal que justificó la persecución de conductas públicas consideradas como una amenaza al régimen. Se trató de los denominados “delitos sociales” y los “delitos de opinión”, con los que se desarrolló una política de justicia penal y seguridad pública que limitaba los derechos constitucionales a la libre manifestación de ideas, asociación, tránsito y libre expresión, a capricho de la interpretación subjetiva que los operadores del sistema de justicia penal, que depende del poder ejecutivo, realizaban con respecto a las acciones de ciudadanos que, se decía, atentaban contra la “paz social”, que era uno de los beneficios que el régimen decía proveer a las crecientes clases medias en los años cincuenta y sesenta.

Esa doctrina y política pública se fundamentó en la tipificación penal del delito denominado “disolución social”, incorporado al artículo 145 del *Código Penal Federal*, a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 1951. Su aplicación legalizó la represión penal y el encarcelamiento de dirigentes de movimientos sociales y políticos que ejercían algún tipo de manifestación o acto de resistencia pública.

A pesar del trágico fin del movimiento estudiantil de 1968, que en sus pliegos petitorios exigía la derogación del delito de disolución social, la doctrina de los delitos sociales pasó a ser sustituida de manera paulatina por la doctrina de los delitos contra la seguridad de la nación. Así, en 1969 el Senado aprobó la inclusión del tipo penal “terrorismo” aplicable a quien produjese temor, alarma o terror en la sociedad. En 1970 fue suprimido el delito de disolución social, pero se añadieron los delitos de sabotaje y conspiración, y se amplió el de privación ilegal de la libertad, para combatir el secuestro de funcionarios, asimismo se aumentaron las penas a viejos delitos contra la nación como sedición, motín e invitación a la rebelión.

e) Persecución política encubierta como persecución criminal

La represión por motivos políticos y de seguridad del régimen fue, por lo general, encubierta como una persecución contra delincuentes comunes cuyas acusaciones debían sustentarse en la comisión de delitos, muchas veces fabricados, supuestamente cometidos en el contexto de los hechos de la detención, según era la costumbre entre los operadores de la procuración de justicia en los casos de detenidos que no pertenecieran a organismos político-militares. De esta manera, los perseguidos políticos fueron considerados como delincuentes del orden común y era costumbre del régimen no aceptar la existencia de presos políticos o de conciencia, dicha práctica prevaleció durante los años cincuenta y sesenta.

Sin embargo, con el recrudecimiento de la represión local y la cerrazón del sistema político nacional ante las demandas democráticas de los movimientos sociales y las agrupaciones políticas de oposición legal o clandestina, la represión estatal del activismo de grupos guerrilleros generó detenidos a quienes se llegaba a imputar algún delito contra la seguridad de la nación. En esos casos, los procesados eran equiparados con la delincuencia de mayor peligrosidad, ya que el régimen se resistía a aceptar que las detenciones tuviesen alguna connotación política. Esta práctica común sólo fue revisada por

las autoridades federales en el contexto del otorgamiento de beneficios como la amnistía y el indulto en el gobierno de José López Portillo.

3.4. Políticas de derechos humanos y ciudadanía en la transición política

3.4.1. La política ciudadana de testimonio y denuncia desde la oposición (1968-1984)

La primera movilización ciudadana, organizada para la denuncia internacional, posterior al 2 de octubre de 1968 fue el trabajo de localización, documentación y contacto internacional llevado a cabo por familiares de ejecutados y desaparecidos del movimiento estudiantil, que contó con el apoyo de escritores, periodistas y abogados que se solidarizaron con las víctimas ante el escenario de cerrazón y censura gubernamental. Fueron ellos quienes recurrieron por primera vez a la entonces joven organización Amnistía Internacional en Londres (Acosta, 1992, p.8⁶⁰).

Un espacio de comunicación alternativa vinculada a la iglesia católica, como el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), fue uno de los vehículos para que se difundieran las denuncias de la represión política, especialmente a partir de su autonomización respecto del episcopado mexicano.

El concepto del activismo social de las víctimas y de sus defensores fue objeto de una transición a lo largo de, al menos, una década: del concepto “lucha contra la represión y la violencia” con la vulneración de garantías constitucionales, se fue pasando al reconocimiento de la vulneración o violación de derechos universales o derechos humanos. Sin embargo ese cambio conceptual en los sectores de izquierda no estuvo exento del debate

⁶⁰ Sin embargo la autora se pregunta sobre el papel jugado por otros tres antecedentes de defensa de derechos humanos anteriores a 1968, como los posibles orígenes de la lucha por los derechos humanos en la segunda mitad del siglo XX: el comité que recorrió México para liberar a Siqueiros, Campa, Vallejo, Filomeno Mata y los presos políticos del sexenio de López Mateos; las múltiples luchas sindicales y campesinas; o la gesta cívica del movimiento navista en San Luis Potosí en los años sesenta.

ideológico entre comunismo y liberalismo, debido al origen liberal occidental del concepto clásico de derechos humanos individuales y a su uso ofensivo por parte del bloque capitalista en su pugna con el bloque socialista durante el periodo de la Guerra Fría.⁶¹ Tuvo que pasar otra década para que el concepto fuera adoptado fuera del núcleo de las víctimas y sus defensores, es decir, por parte de los medios de comunicación.

A fines de los años sesenta y principios de los setenta el clima para el trabajo por los derechos humanos y el apoyo a las víctimas era hostil, debido a la cerrazón del sistema político y la búsqueda de control y neutralización de todo lo que sonara a disidencia u oposición.

Sin embargo, el clima de impunidad que se fue creando a la sombra del régimen de partido de estado favoreció dos tipos de hechos paradójicos por parte de la clase priísta. En primer lugar, el hecho de que algunos de los actores políticos que eran considerados como responsables políticos, intelectuales o materiales de ejecuciones, detenciones, torturas y masacres, como las ocurridas alrededor del 2 de octubre de 1968, al paso del tiempo y bajo una especie de protección o complicidad corporativa, se “reciclaron” y continuaron sus carreras políticas, como en los casos de Luis Echeverría y del capitán del Ejército Luis de la Barreda. En el caso de estos últimos, el aparato de justicia favoreció el encubrimiento de sus responsabilidades penales al impedir su enjuiciamiento con base en el ejercicio de una política social y una política exterior de corte populista. Una segunda estrategia de impunidad fue el uso pragmático de las demandas de justicia por parte de la opinión pública para “linchar” mediática o políticamente a algún responsable o a algún enemigo político, pero sin utilizar los mecanismos de justicia formales, como sucedió en

⁶¹ Respecto de la introducción, uso práctico y político del concepto de derechos humanos en México, las fuentes refieren que ocurrió a partir de 1968: “nosotros hablábamos de represión, violencia, arbitrariedad, asilo [y que...] Por esas épocas llegaron a México los exiliados sudamericanos quienes le dieron a los derechos humanos un significado concreto, reconocible” (Acosta, 1992, p. 8), especialmente en el diálogo con la izquierda mexicana. Ese diálogo incluyó la superación de la reticencia frente a la aparente neutralidad ideológica de organismos no gubernamentales internacionales como Amnistía Internacional, neutralidad que no era bien vista por sectores de la izquierda, dilema que sería resuelto con el aporte de los exiliados argentinos y uruguayos, quienes tenían experiencias favorables en el trabajo internacional de Amnistía frente a las dictaduras militares.

el caso de Alfonso Martínez Domínguez a partir de la matanza del jueves de Corpus en 1971.

En estos casos se muestra el uso del máximo factor político del régimen; el poder presidencial, que modeló la dinámica política de la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos. Con ello se daban señales de permisividad al resto de los actores políticos y jurídicos del sistema central o de las regiones para la comisión de abusos o excesos.

En el recuento de dieciséis años de violaciones a los derechos humanos durante los tres sexenios parciales que ocurrieron entre 1971 y 1986, publicado en el *Primer Informe sobre la Democracia en México* (1988), se identificaron 1351 ejecuciones arbitrarias.

En abril de 1975, la detención-desaparición de Jesús Piedra Ibarra, un joven estudiante acusado de ser miembro de la Liga Comunista 23 de Septiembre (organización político-militar responsabilizada por las autoridades del secuestro de un empresario en Monterrey), movilizó a su madre Rosario Ibarra para su búsqueda. En su deambular por oficinas gubernamentales “Rosario se encontró con otras madres con el mismo reclamo: la presentación con vida de sus hijos” (Comité Eureka, historia en sitio web), con quienes ejerció la resistencia civil, incluyendo 7 huelgas de hambre, (la más conocida fue la de agosto de 1978 en la Catedral de México) mediante lo cual obtuvieron la amnistía y liberación de 148 desaparecidos durante el sexenio de López Portillo. En 1977 se conformaron como una coalición amplia de resistencia: el Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México, y en 1979 se articularon como Frente Nacional contra la Represión, el cual aglutinó a 54 organizaciones.

En medio de un nacionalismo contradictorio y de un proteccionismo soberanista, en materia de violaciones a los derechos humanos, el régimen optó por brindar algunas concesiones a la oposición. La reforma electoral de 1977 propuesta por Jesús Reyes Heróles, permitió la participación de nuevos partidos de oposición, especialmente los de la izquierda, así como su limitada

inclusión que ocurrió, casi exclusivamente, mediante las diputaciones de representación proporcional.

Sin embargo el régimen presidencialista y autoritario de partido de estado era el principal factor de impunidad, ya que favoreció la mayor concentración de poder económico y político durante los sexenios de los presidentes Echeverría y López Portillo, con quienes se ejerció una política de control de la oposición y la disidencia, con base en el uso del aparato policiaco, de inteligencia y militar, mediante la práctica de las detenciones arbitrarias, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la desaparición forzada de personas.

Por su parte, la aparición en México de la Sección Mexicana de Amnistía Internacional constituyó un capítulo aparte. Mariclaire Acosta (2005) refiere que Amnistía Internacional era temida por el gobierno y por ello se negó reiteradamente a admitir el registro de la Sección Mexicana como asociación civil, ya que la consideraba un enemigo de la “seguridad nacional”, pese a que ésta había obtenido, en 1977, el Premio Nóbel de la Paz.

3.4.2. La primera política dual: gestión autoritaria y proteccionismo soberanista de “la dictadura perfecta”

Edward L. Cleary (1997,) constató que el régimen presidencialista y el partido de estado “debilitados en ciertos momentos, permitieron iniciativas pro derechos humanos, pero el estado también obstruyó, cooptó y reprimió” (Cleary, 1997, p. 2; véase Cleary, 1994). Con base en esta premisa planteó la tesis de la existencia interactiva de políticas de derechos humanos duales y contrapuestas en la década de los años ochenta en México.⁶²

⁶² Esta tesis tuvo como antecedente la constatación del papel dual de la política exterior norteamericana: Esta tesis tuvo como antecedente la constatación del papel dual de la política exterior norteamericana:

La política de Washington acerca de los derechos humanos en el área internacional se caracteriza por los siguientes principios tácticos:

- Desentenderse de la concepción amplia del conjunto de derechos humanos, implantados en la comunidad internacional y enumerados en los documentos básicos de la ONU, insistiendo en su concepción estrecha de esos derechos, para tomar a su antojo sólo aquellos tópicos que les pueden aportar dividendos políticos.
- Aceptar un mínimo de compromisos.

Del optimismo relativo generado por la reforma política de 1977 y la bonanza petrolera ejercida desde 1978, se pasó a una crisis económica, que abarcó desde mediados de 1981, e incluyó la polémica medida de la estatización de la banca comercial. En el contexto de dicha precrisis, el gobierno de José López Portillo decidió iniciar el proceso de inclusión restrictiva de México a los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos creados desde fines de los años sesenta, tanto de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano, que el gobierno de Díaz Ordaz había ignorado.

El 21 de marzo de 1981 el Senado aprobó la ratificación de tres instrumentos internacionales con severas reservas y declaraciones interpretativas:

- a. Ratificación del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), cuya entrada en vigor fue el 23 de marzo de 1976 (publicado en el DOF el 20 de mayo de 1981).
- b. Ratificación del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), cuya entrada en vigor fue el 3 de enero de 1976 (publicado en el DOF el 12 de mayo de 1981).
- c. Ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), cuya entrada en vigor fue el 18 de julio de 1978 (publicado en el DOF el 7 de mayo de 1981).

Sin embargo, el ejecutivo federal se abstuvo de facultar a los órganos establecidos por dichos tratados internacionales, con ello impidió o limitó la posibilidad de que recibieran comunicaciones o denuncias por violaciones a los derechos humanos cometidas por el estado. En primer lugar se abstuvo de proponer al Senado la ratificación del Primer Protocolo Facultativo del PIDCP, por el que se facultaba al Comité de Derechos Humanos a recibir comunicaciones de violaciones a los derechos civiles y políticos, bajo un

- Presentarse en calidad de campeón de los derechos del hombre en todo el mundo, adjudicándose la potestad de sermonear a otros pueblos, al tiempo que evita discusiones en torno a la situación de los derechos en los propios Estados Unidos.
- Hacer uso de las cuestiones de los derechos humanos con fines de confrontación; someter el tema a las finalidades no tanto humanitarias, como a la política global propia; evitar la crítica de los regímenes tiránicos que violan los derechos humanos si aquellos son sus aliados y amigos. (Selsler, 1988, p.101).

argumento soberanista que negaba alguna necesidad de cooperación internacional para la corrección externa de “fallas” o violaciones.⁶³ La misma postura defensiva se mostró ante la posibilidad de admisión de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, bajo el argumento soberanista de que “la legislación nacional prevé los recursos necesarios para corregir cualquier falla en la estructura de preservación de las garantías individuales y sociales en el país.” (Tapia Hernández, 1995, p. 179).

Con ello se inauguraba un proceso de política dual en materia de derechos humanos en el que la política exterior representaba el rostro aparentemente progresista del país, frente a la política interna en la que el régimen seguía privilegiando el uso de la coerción social en el combate a las disidencias no sólo armadas. Miguel de la Madrid, sucesor de López Portillo, mantuvo esa dualidad en su gestión política, pero incorporó a nuevos actores en la redefinición del modelo económico, pues “buscó por todos los medios a su alcance recuperar la confianza empresarial... y adoptó prácticamente todas las demandas de los empresarios.” (Cadena Roa, 1998, p. 285).

Por ejemplo, podemos recordar que en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se incrementó el número de periodistas asesinados, con un total de 38 ejecuciones (poco más de 6 asesinatos por año),⁶⁴ después se triplicó el número de periodistas asesinados en el sexenio de José López Portillo (11 asesinatos en total) y se quintuplicó el saldo mortal de comunicadores asesinados en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (7 asesinatos), tendencia alta que prevalecería con el gobierno de Carlos Salinas (32 ejecuciones).

Un hecho primordial y evidente de abuso contra los derechos humanos, que fue del conocimiento público a nivel internacional y que logró rebasar las

⁶³ De acuerdo con la exposición de motivos de la propuesta de ratificación del PIDCP se argumentó que “No se ha juzgado procedente recomendar la adhesión de México al Protocolo Facultativo... por estimarse que la estructura jurídica y política de nuestro país –a diferencia de los otros- permite corregir las fallas que existen en el régimen interno de protección de los derechos humanos. Además, el Protocolo sólo está en vigor para 22 Estados” (Tapia Hernández, 1995, p. 127).

⁶⁴ Cifras referidas por Mario Rojas Alba (1996, p. 423-425) con base en información del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), la Unión de Periodistas Democráticos, los informes del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, de los informes de la CNDH, de Reporteros Sin Fronteras y de Human Rights Watch.

barreras de la censura interna, ocurrió con motivo del mortal sismo del 19 de septiembre de 1985. Se trató del hallazgo de tres cadáveres con evidentes huellas de tortura entre los escombros del edificio de la Procuraduría de Justicia en la ciudad de México, hechos referidos tanto por Amnistía Internacional como por Americas Watch. Este último señaló que “Fue tal la conmoción a nivel nacional desencadenada por el descubrimiento de aquellos cuerpos torturados, que el gobierno se vio obligado a adoptar medidas para reforzar la prohibición constitucional de la tortura.” (Americas Watch, 1992, pág. 30). Para empezar, tres meses después de los hallazgos el presidente De la Madrid decidió firmar la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* el 9 de diciembre de 1985, aunque ésta entró en vigor hasta el 11 de septiembre de 1987. Por su parte la *Convención contra la Tortura* fue ratificada por el Senado y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1986 sin declaración ni reserva interpretativa alguna, pero tampoco admitió la posible intervención del Comité contra la Tortura, pues se abstuvo de declarar el reconocimiento de la competencia de dicho Comité para recibir y examinar comunicaciones, de acuerdo con el artículo 22 de dicho tratado. Durante el proceso el poder ejecutivo propuso una Ley federal para prevenir y sancionar la tortura misma que fue aprobada en el congreso el 27 de mayo de 1986.

3.4.3. La política ciudadana de emergencia organizativa: el paso de la investigación y la promoción reactiva a la denuncia y defensa proactiva

Sergio Aguayo y Luz Parra (1997) constataron, en una encuesta nacional aplicada a organismos civiles dedicados a temas de derechos humanos en México, que las “ONG crecieron mucho a partir de los años ochenta y en los primeros años de los noventa comenzaron a agruparse en redes y coordinaciones cada vez más influyentes.” (Aguayo y Parra, 1997, p.6) De acuerdo con la encuesta, 1990 fue el año en el que se crearon más organismos de derechos humanos en el ámbito no gubernamental.

Con base en dicha constatación y en la revisión de diversos cronistas del movimiento de derechos humanos en México, se han podido identificar seis

momentos históricos que favorecieron el surgimiento de un movimiento ciudadano por los derechos humanos a lo largo de dos décadas. Esto ocurrió de manera paralela al proceso de crisis política y transición de régimen político, tal y como lo muestra el siguiente cuadro, en el que se ha aplicado el concepto “estructuras de oportunidad política” como categoría de interpretación de la acción social.

Cuadro 2
Estructuras de Oportunidad Política y emergencia del movimiento
ciudadano de derechos humanos en México

Motivo de la estructura de oportunidad política	Actores ciudadanos clave
a) El ciclo de represión política inaugurado en 1968-1971 y su continuidad en la guerra sucia contra las organizaciones político-militares, paralela a la recepción de los exilios sudamericano y centroamericano (Cleary, 1997, p. 5).	1969: CENCOS independiente 1975: Amnistía Internacional, Sección Mexicana 1977: Comité pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados 1979: FNCR y Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) 1982: Organismos no gubernamentales y eclesiales de ayuda al refugio centroamericano
b) Incremento de la competitividad electoral inaugurada en 1978 y movilización política de partidos de oposición frente a la crisis económica de 1982 (Acosta, 2005, pp.69 y 70).	1984: Academia Mexicana de Derechos Humanos 1984: Centro de Derechos Humanos “Fr. Francisco de Vitoria” 1984: Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Sinaloa
c) Terremoto de septiembre de 1985 y emergencia de la sociedad civil organizada.	1985: Movimientos derivados del terremoto: Costureras, movimiento urbano, reconstrucción 1986: Ola Democrática (electoral) y Talleres por la Democracia 1989: Coordinadora Nacional de ONG de Apoyo a Refugiados (CONONGAR)
d) Disidencia y escisión interna en el PRI, fraude electoral de julio de 1988 ⁶⁵	1988: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos 1988: Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”

⁶⁵ Denise Dresser (en Cleary, 1997) señala a las elecciones de 1988 como un factor de importancia en el crecimiento de las organizaciones de derechos humanos.

<p>e) Represión violenta de la oposición política, miscelánea fiscal represiva y reacciones rurales ante la contrarreforma agraria e indígenas en el contexto de la conmemoración de los 500 años de resistencia (Rasgadas, 1991 <i>fecha</i>)</p>	<p>1988-1993 Centros de Derechos Humanos regionales laicos: Tijuana, Reynosa, Acapulco 1988-1993: Centros de Derechos Humanos en regiones con apoyo de actores eclesiales: Chihuahua, Chiapas, Huayacocotla, San Luis Potosí, Tehuantepec, Nayarit, Tabasco, Morelos, Culiacán, Hidalgo, Yucatán, Tlapa... 1990: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia 1991: Red Nacional de Organismos Civiles "Todos los derechos para todos" (Red-TDT) Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)</p>
<p>f) Alzamiento armado indígena en 1994, elecciones federales y represión armada focalizada en Chiapas, Guerrero y Oaxaca... (Aguayo y Parra Rosales, 1997, p. 6)</p>	<p>1994: Alianza Cívica Nacional 1994: Espacio Civil por la Paz (ESPAZ) Redes regionales (ciudadanía o derechos): Chiapas: CONPAZ, Red de Defensores Comunitarios, Red de DH de Chiapas Oaxaca: Foro de Organismos Civiles de Oaxaca (FOCO), Red Oaxaqueña de DH Guerrero: Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos</p>

* Elaboración propia, con base en insumos de obras de Cleary (1997, 2007), Acosta (2005), Aguayo y Luz Paula Parra (1997), Rafael Reygadas (1998).

A lo largo del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), se suscitaron tres eventos que vulneraron la estabilidad del régimen priísta y evidenciaron la ausencia de condiciones adecuadas para el reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos, las garantías civiles y las libertades democráticas: la crisis económica de la deuda de 1982 que se derivó de la baja de los precios del petróleo de 1981 y que propició el crecimiento del malestar y de la movilización social popular; la inmovilidad e ineficacia gubernamental frente al terremoto de 1985, junto con las evidencias de cuerpos torturados en las instalaciones derruidas de la Procuraduría General de la República; y las crecientes presiones internacionales para la liberalización comercial y la supresión de la rectoría económica estatal, que derivaron en la inscripción de México en el *Acuerdo General de Aranceles y Comercio* (GATT), órgano antecedente de la Organización Mundial del Comercio.

Hasta 1984 los derechos humanos no eran parte del debate público en México y sólo se encuentra documentado el trabajo de Rosario Ibarra y su Comité de Familiares y la labor de la Sección Mexicana de Amnistía Internacional, así

como de un amplio número de organismos civiles del desarrollo y la educación, del movimiento popular, del feminismo incipiente y el creciente movimiento de organismos mexicanos de solidaridad con el exilio centroamericano. Fue en ese año cuando se constituyeron dos iniciativas organizativas paralelas en la ciudad de México y en los entornos de la UNAM: la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) y el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria” (CDHFV). La actuación inicial de estos organismos nacionales de profesionales por los derechos humanos, que había sido precedida por la acogida a intelectuales y defensores sociales provenientes del exilio sud y centroamericano, se enfrentó, inmediatamente, a los estragos sociales y políticos generados por el terremoto del 19 de septiembre de 1985, lo que favoreció un escenario propicio para el activismo ciudadano independiente y para el ejercicio de la crítica en los medios de comunicación más independientes en ese momento: la revista *Proceso* y el diario *La Jornada*. Se ha señalado que el terremoto representó una oportunidad para que organismos civiles entraran en contacto con fundaciones internacionales y ONG “cada vez más interesadas en México” (Aguayo y Parra Rosales, 1997, p. 29). Sin embargo se ha observado que “ninguno de los grupos retó al gobierno a cambiar el sistema mexicano” (Cleary, 1997, p. 6), al menos no antes de 1988.

Además de las presiones internas que afectaban al régimen priísta durante la llamada década perdida para el desarrollo, existía una presión externa por parte de los organismos financieros multilaterales, que pugnaban para que se aceptara el modelo económico de apertura comercial. Paralelo a este proceso se registraron los primeros ejercicios de monitoreo sistemático de México por parte de un organismo no gubernamental internacional de derechos humanos como Amnistía Internacional, que, para ese momento, ya contaba con interlocutores no gubernamentales nacionales. Ocurrió así la conjunción de intervenciones sistemáticas internacionales y la profesionalización del trabajo de documentación de los derechos humanos por parte de actores nacionales, que fueron dos elementos determinantes para que el régimen presidencialista dejara de desestimar las denuncias a mediados de los años ochenta.

Amnistía Internacional, por ejemplo, publicó, en 1986, uno de los primeros informes de sistematización de denuncias y de identificación de patrones de violaciones bajo el título *Derechos humanos en las áreas rurales de México* (Amnistía Internacional, 1986). Mientras que la violencia gubernamental fue monitoreada, por primera vez de manera estadística en México, por el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria mediante el Informe *Las violaciones a los derechos humanos en México (periodo 1971-1986)* (1988). Este estudio fue publicado en 1988 dentro del *Primer Informe sobre la Democracia en México*, en el contexto del primer proceso electoral competitivo en décadas, derivado de una escisión de la Corriente Democrática al interior del PRI, y de la que se derivó la creación del Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien junto con Manuel J. Clouthier, candidatos presidenciales de la oposición, aprovecharon la ola de inconformidad social y movilización ciudadana independientes.

El cuestionamiento a la legitimidad de origen del gobierno de Carlos Salinas se debió a las acusaciones de fraude electoral que se basaban en la “caída” del sistema de cómputo electoral al término de la jornada electoral del 6 de julio de 1988.

En ese contexto, la Academia Mexicana de Derechos Humanos sufrió una fractura interna, que se debió a la disyuntiva entre promover los derechos humanos mediante una agenda de cambios institucionales y legales, o involucrarse en la defensa de casos y víctimas de abusos asumiendo el riesgo de enfrentarse jurídica y hasta políticamente al régimen. De la disidencia que asumió la segunda postura surgió la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, bajo la pretensión de ser un organismo laico que respaldara el incipiente trabajo de denuncia y defensa nacional e internacional. Asimismo, la presidenta de la CMDPDH formó parte del grupo de asesores internacionales de la presidencia del PRD, por aquel entonces encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas.

Posteriormente, ocurrió la mayor emergencia organizativa ciudadana nacional y regional en temas de derechos humanos durante la administración Salinas,

ésta se caracterizó por la reedición violenta de la represión política de la oposición cardenista y perredista; la lucha contra el narcotráfico con la comisión de graves violaciones a los derechos humanos por parte de agentes judiciales y el aparato de procuración de justicia estatal; y la gestión, autoritaria y centralista, de procesos de negociación política, agraria y comercial.

La década que abarca de 1984 a 1994 representó un periodo de intenso crecimiento y vertiginoso desarrollo de los organismos civiles de derechos humanos hasta alcanzar la organización generalizada en la mayor parte del territorio nacional y comenzar a ser considerados como un verdadero movimiento social o como un movimiento ciudadano de derechos humanos.

Durante el periodo de 1984 a 1994, se puede identificar tres fases en las que se multiplicó la organización ciudadana por los derechos humanos:

- a) 1984-1988: de la reacción popular ante el ajuste económico y el terremoto de 1985, tanto en el centro-occidente y como en el norte con el movimiento prodemocrático, a las elecciones de 1988;
- b) 1988-1991: del fraude electoral de 1988, a la etapa más cruda de la represión política contra la oposición (PRD) en el sur de México;
- c) 1991-1994: de la reacción rural ante la contrarreforma agraria y la exclusión social de la negociación del Tratado de Libre Comercio, hasta el alzamiento indígena armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994.

Las formas de lucha pasaron por dos grandes etapas frente a la dinámica del régimen. La primera, de tipo elaborativo y reactivo-marginal, incluyó los siguientes elementos: testimonialismo y documentación (Eureka), la sistematización, investigación y documentación para la difusión regional a nivel de Mesoamérica y de la nación (CDHFV); la investigación para la promoción y el posicionamiento político nacional e internacional (AMDH); y la defensa y denuncia focalizada, pero sin redes de protección (Comisión de Derechos Humanos de Sinaloa). La segunda etapa, de tipo articulada y proactiva, se caracteriza por la denuncia nacional e internacional con apoyo en alianzas estratégicas nacionales e internacionales (CMDPDH); la denuncia y defensa nacional con apoyo en medios y análisis de coyuntura y escenarios (PRODH); la

denuncia regional y nacional con alianzas eclesiales (Comité de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, COSYDDHAC y Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, CDHFBC); la denuncia regional y nacional con alianzas eclesiales e interlocuciones políticas (Comité de Derechos Humanos de Tabasco, CODEHUTAB); la articulación estratégica frente a dinámicas y procesos internos-externos (Coordinadora Nacional de Organismos No Gubernamentales de Apoyo a Refugiados, CONONGAR); la coordinación e interacción regional y nacional multinivel para la incidencia política (Convergencia de Organismos civiles por la Democracia); y la coordinación e interacción regional, nacional e internacional multinivel para la denuncia y defensa (RED-TDT); articulación temática nacional focalizada en procesos coyunturales con apoyo en estrategias de comunicación social (Alianza Cívica).

Durante este periodo se registraron diversos factores de articulación, de manera más o menos sucesiva, entre los que podemos destacar tres que pueden ser ilustrados con algunos ejemplos:

- a) Vinculación con los sectores independientes o críticos del régimen: intelectualidad académica (AMDH), iglesia progresista (CDHFV) y la oposición política formal o la oposición social (Eureka).
- b) Alianzas estratégicas con organismos internacionales de cooperación y organismos internacionales de derechos humanos: Fundación Ford y Amnistía Internacional (AMDH); Socorro Jurídico Cristiano, El Salvador (CDHFV); Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos, FEDEFAM (Eureka); Human Rights Watch (CMDPDH y Centro Binacional de Derechos Humanos, CBDH); Federación Internacional de Derechos Humanos, FIDH (Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, LIMEDDH); Pan para el Mundo/Misereor, Alemania (PRODH y diversos centros eclesiales), entre otras.
- c) Alianzas estratégicas entre actores regionales progresistas y organismos civiles nacionales e internacionales: COSYDDHAC en Chihuahua; CDHFBC en Chiapas; Comité de Derechos Humanos de la Sierra Norte de Veracruz, CDHSNV, en Huayacocotla; Centro Potosino de Derechos Humanos, CEPODHAC, en San Luis Potosí; Centro de Derechos Humanos “Tepeyac”, CDHT, en

Tehuantepec; Comité de Derechos Humanos de Tabasco, CODEHUTAB, en Tabasco; Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, CIDHM, en Morelos; PDH en Nayarit; Frente Cívico Sinaloense, FCS, en Culiacán; Comité de Derechos Humanos “Sergio Méndez Arceo”, CDHSMA, en Tulancingo, Hidalgo; Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Indignación), en Yucatán; Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan” (CDHMT), en Tlapa, Guerrero; Centro de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco Briceño” (CDHBCB), en Oaxaca; Comité de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (CPDDH), en Acapulco, Guerrero; Centro Fronterizo de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (CEFPRODHA), en Reynosa, Tamaulipas; Centro Binacional de Derechos Humanos (CBDH), en Tijuana.

Una de las expresiones de este movimiento generó una primera campaña nacional, un primer informe y una primera agenda ciudadana sobre la impunidad en el año de 1993 (Red Nacional de Organismo Civiles de Derechos Humanos, 1993), este elemento se ha integrado de manera más o menos permanente en las posteriores fases de incidencia del movimiento civil de derechos humanos.

3.4.4. La segunda política dual: apertura autoritaria y mediatización institucionalizada de la protección

a) Del fraude y represión de la oposición al clima de violencia política

De manera anterior y paralela al establecimiento del sistema *ombudsman* en México, la administración de Carlos Salinas se caracterizó por el elevado número de violaciones de derechos humanos con el uso de la violencia gubernamental y paragubernamental. Un ejercicio de monitoreo hemerográfico logró registrar 2270 casos de violaciones a los derechos humanos denunciados públicamente, de los cuales casi una tercera parte (712 casos) constituyeron asesinatos relacionados con la actividad política, la lucha social o el combate al narcotráfico (Rojas Alba, 1996, p. 443).

En primer lugar destaca la violación a los derechos políticos fundamentales mediante el recurso al fraude electoral cibernético como estrategia de apropiación de la presidencia de la república por Carlos Salinas, frente al elevado número de votos a favor del candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

En medio de un clima de conflictividad por la acusaciones del presunto fraude electoral, una de las estrategias para la contención coactiva de la oposición política, que fue representada principalmente por los grupos que conformaron el FDN y posteriormente el Partido de la Revolución Democrática (PRD), consistió en recurrir a formas de represión política que incluyeron acciones de violencia como asesinatos, actos de intimidación, hostigamientos y detenciones arbitrarias.

El PRD publicó un par de informes. El primero, *Tres años de represión política en México*, abarcó los hechos de represión que ocurrieron de junio de 1988 a julio de 1991; el segundo, *En defensa de los derechos humanos*, publicado en 1994, daba cuenta de 250 casos de asesinatos relacionados con la lucha política y electoral de líderes o activistas de la oposición política. Por su parte, Mario Rojas (1996) logró documentar 332 casos de asesinatos durante el sexenio de Carlos Salinas, incluyendo el año electoral anterior: 1988 con 18; 1989 con 38; con un incremento significativo en 1990 con 85; 1991 con 25; 1992 con 62; 1993 con 80; y 23 en 1994, sin contar los ocurridos durante la represión del alzamiento zapatista.

Otro componente de la estrategia de control del sistema político mexicano fue la remoción de gobernadores (diez hasta 1992), lo que implicaba la definición no electoral de autoridades para más de una tercera parte de los mexicanos (36 millones) (Beltrán en Rojas Alba, 1996, pp.14-15). Junto con ello la violencia rural por parte de caciques rayaba en la impunidad, pese a las múltiples reformas en materia de combate a la tortura y al proceso penal a nivel federal.

Finalmente, en 1994 se suscitaron una serie de hechos violentos que evidenciaron la continuidad de la polarización social y generaron un clima social de miedo y zozobra en un año electoral a nivel federal. El primero de enero de ese año, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, ocurrió la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, su ataque a un cuartel militar y la respuesta violenta por parte del Ejército Mexicano, que generó un número indeterminado de bajas para ambos contendientes (las estimaciones hablaban de unos 300), como resultado de un conflicto armado declarado que duró menos de dos semanas, y que fue seguido por una estrategia de guerra de baja intensidad. Asimismo, ocurrió el asesinato del candidato presidencial del partido en el gobierno, Luis Donald Colosio, y del líder del mismo partido, José Francisco Ruíz Massieu, hechos que habían sido precedidos un año antes por el asesinato del Cardenal Posadas Ocampo.

b) Innovación y mediatización institucionalizada: la CNDH

El proceso de reformas institucionales en materia de derechos humanos durante el sexenio de Carlos Salinas, que incluyó la creación de la CNDH, fue descrito así:

La nueva política (mexicana) en materia de Derechos Humanos se ha traducido en reformas legislativas tanto en el plano sustantivo como adjetivo, es decir, se han actualizado varias de las garantías individuales tradicionales, fundamentalmente las correspondientes al procedimiento penal y, al propio tiempo, se han creado nuevas instituciones para proteger y defender de forma más eficiente los Derechos Humanos (Madrazo, 1993, p. 46).⁶⁶

Sin lugar a dudas se trató de una nueva política pública en materia de derechos humanos que se derivó de la creación de un sistema no jurisdiccional –tipo *ombudsman*-- de protección, que se generó de manera paralela al sistema

⁶⁶ Jorge Madrazo llegó a aceptar la importancia de los organismos no gubernamentales de derechos humanos, aunque no se tiene registrado que haya explicado su proliferación.

jurisdiccional de protección de derechos desarrollado a partir de 1847, y con el que se proponía el juicio de amparo con base en la modalidad de protección individual propuesta por Mariano Otero. Con ello se estableció una figura federal de protección de derechos que tenía como antecedente diversas experiencias locales de protección administrativa⁶⁷ y que se sumaba a la discusión sobre la adopción de instituciones tipo *ombudsman* en América Latina (véase, Gros Espiel, 1995).

Sin embargo, más allá de las justificaciones histórico-jurídicas, como la que acabamos de recuperar, que se han elaborado *a posteriori* de la creación de la CNDH, Sergio Aguayo (1997) ha descrito otra versión de su creación, de tipo pragmático:

Todo ello desembocó en el establecimiento, el seis de junio de 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Fue un hecho típico del presidencialismo autoritario: Carlos Salinas, al enterarse de que la organización de derechos humanos estadounidense, *American Watch*, estaba a punto de publicar un informe sobre la situación de los derechos humanos en México, con el consiguiente deterioro para la imagen de su gobierno en los Estados Unidos, en el momento en que iban a iniciarse las pláticas que desembocarían en el Tratado de Libre Comercio, tomó y llevó a cabo la decisión en 48 horas (Aguayo y Parra Rosales, 1997, p. 32).⁶⁸

La opinión pública y la comunidad nacional de derechos humanos se polarizaron respecto al hecho de que se haya creado una comisión de derechos humanos dependiente del ejecutivo, en un lapso de 24 meses (junio

⁶⁷ Los antecedentes de instancias administrativas de protección fueron: la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979); la Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima (1983); la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985); la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña, del Estado de Guerrero (1987); la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988); la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Estado de Querétaro (1988); la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989).

⁶⁸ Sergio Aguayo llegó a reconocer la importancia y justificación de la existencia de las comisiones públicas, así como sus efectos positivos, mezclados con consecuencias inesperadas, incluyendo la legitimación y difusión del tema, y explica que se trató de un factor central para el crecimiento explosivo de ONG de derechos humanos.

de 1990 a junio de 1992). Los argumentos de los críticos fueron principalmente dos: su subordinación al ejecutivo le restaría independencia, sólo serviría para maquillar la imagen de México ante los informes internacionales y el TLC; además de que la institución fue puesta bajo el mando de un ex-rector de la UNAM cuyo intento de reforma universitaria había sido rechazado por los estudiantes (por cierto, también miembro de la AMDH), cabeza visible de un grupo de abogados y juristas colocados estratégicamente en el aparato estatal.

Algunos defensores de la CNDH sostuvieron que ante la cerrazón relativa del sistema político, el haber creado una institución de manera rápida y vigorosa evitó que se diera una discusión innecesaria en un ambiente no preparado para la irrupción del *ombudsman* en México.

Jorge Madrazo (1993) afirmó que “El cambio fundamental de la política nacional en esta materia (derechos humanos) ha partido del reconocimiento de que, efectivamente, existen en nuestro país problemas con el cabal respeto a los Derechos Humanos, pero que existe toda la voluntad para encararlos y resolverlos” (Madrazo, 1993, p. 103).

El debate nacional relativo a la violación de los derechos humanos o su protección, que se inauguró en los años ochenta, se descentró del poder ejecutivo y se institucionalizó en un órgano semiautónomo,⁶⁹ aunque en este debate se dieron dos posturas básicas: la primera, encabezada por las comisiones públicas de derechos humanos, contó con un discurso institucional con una crítica o autocrítica limitada, que se fundamentó en el análisis de los efectos de casos individuales o el señalamiento de causas jurídicas formales de los abusos; y la segunda postura, ejercida por la mayoría de las organizaciones civiles nacionales de derechos humanos, que coincidía con los informes de las organizaciones no gubernamentales internacionales que monitoreaban a México, cuyo discurso era, abiertamente, crítico ante el comportamiento institucional que se fundamentaba en el análisis sociopolítico y

⁶⁹ “El tema de los Derechos Humanos ocupa hoy en día uno de los más amplios espacios en las expresiones de la opinión pública. Para corroborar lo anterior, baste analizar el número y amplitud de las noticias, comentarios y editoriales que a diario se publican o difunden en los medios de comunicación tanto escritos como electrónicos” (Madrazo, 1993, p. 48).

sociojurídico de los efectos de los casos individuales y de los casos colectivos, y que identificaba, además, los patrones reiterativos de abusos y sus causas jurídicas, administrativas y políticas.⁷⁰

El trabajo y los resultados de la CNDH en el combate a la impunidad en el periodo de Carlos Salinas, también fueron motivo de amplios debates en espacios internacionales, especialmente el multicitado argumento sobre la efectividad de la protección de la CNDH, que se constataba con el indicador de la disminución del número de quejas por tortura que, aparentemente, habían pasado del 13.4 por ciento del total de quejas recibidas por tal organismo en 1990 (segundo semestre) al 2.9 por ciento en 1992 (primer semestre).

Por ejemplo, en noviembre de 1992, el Comité contra la Tortura (*Acta resumida de la primera parte de 131ª sesión, 1993*) revisó el segundo informe periódico de México y lo que parecía ser una situación generalizada descrita como una “práctica endémica”. En su turno, la delegación oficial mexicana en Ginebra explicó ampliamente el mandato y trabajo de la CNDH en materia de tortura, incluso dándole mucha más cobertura que al trabajo de las dependencias del poder ejecutivo, subrayando que la CNDH era una instancia revestida de carácter autónomo que “ejerce presión en la lucha contra la impunidad” (*Acta resumida...*, párrafo 9), por lo que era “indiscutible el compromiso del Estado mexicano en la lucha contra la tortura.” (Párrafo 10) Sin embargo, los miembros del Comité observaron que de las 274 recomendaciones emitidas en la fase de arranque de la CNDH, no se había tomado medida alguna en 142 de ellas y la mayoría de las demás sólo se han aplicado parcialmente. Señalaron también que “La impresión general al leer el informe [de México] es que los culpables de tortura están gozando de impunidad” (párrafo 93) dado que de 266 servidores públicos sancionados por recomendaciones por tortura, sólo en 95 casos se ha iniciado un proceso penal, pero no se dan pruebas de su efectividad. Finalmente, en este pasaje del debate diplomático en el que el Comité de la ONU constató la impunidad de la práctica generalizada de la tortura en México, lo más sorprendente fue la afirmación del embajador mexicano Claude Heller,

⁷⁰ Esta polarización de posturas se puede ver reseñada y subrayada en diversos espacios de debate en los medios impresos (Concha Malo, 1991).

quien concluyó asumiendo el argumento de las organizaciones no gubernamentales acerca de que “Para evaluar correctamente los resultados ya obtenidos en el ámbito de la lucha contra la tortura hay que situarse en una perspectiva de largo plazo. No se puede percibir de inmediato el impacto de las nuevas instituciones y de las nuevas medidas...” (Párrafo 10)

En los análisis se puede evidenciar que dicha polarización de visiones se debió a la existencia de intereses antagónicos entre los distintos actores: las instituciones pretendían la administración jurídica de tipo unidimensional de los conflictos (violaciones o abusos) para una gobernabilidad del proceso de transición y apertura desde el gobierno y hacia un control interno del cambio institucional; por su parte el sector no gubernamental nacional pretendía evidenciar las contradicciones y las múltiples dimensiones (causas y consecuencias) subyacentes a los conflictos para el aceleramiento del cambio jurídico, social y político de las instituciones preexistentes desde la participación de actores externos (opinión pública, académicos críticos, organismos de monitoreo, partidos políticos y comunidad internacional); en tanto que los organismos intergubernamentales de derechos humanos deseaban monitorear jurídica y fácticamente la efectividad de la CNDH y su capacidad para revertir las violaciones endémicas y los casos evidentes de abuso, a fin de verificar si se trataba de un instrumento adecuado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del estado mexicano en el respeto y protección de los derechos humanos.

Cuadro 3
Contraste de discursos y prácticas institucionales entre OPDH y OCDH-OCIDH
en México, 1991-1993

Indicador	OPDH	OCDH-OCIDH
Nivel del discurso	Discurso crítico o autocrítico limitado	Discurso abiertamente crítico
Perspectiva disciplinaria	Perspectiva unidimensional (jurídica nacional e internacional)	Perspectiva multidimensional (sociopolítica y sociojurídica nacional e internacional)
Nivel del análisis descriptivo	Causas y consecuencias individuales (jurídicas formales y administrativas)	Causas y consecuencias individuales y generales (jurídicas, administrativas, sociales y políticas)
Medios metodológicos	Investigación y delimitación de las violaciones y abusos	Investigación, vinculación y proyección de las violaciones y abusos
Fines metodológicos	Identificación y administración del conflicto institucional; gestión controlada del cambio institucional	Identificación y proyección del conflicto institucional y social; aceleramiento del cambio institucional
Actores involucrados	Actores institucionales, víctimas individuales y coadyuvancia externa de opinión pública	Actores sociales e institucionales, víctimas individuales y colectivas, y exposición permanente ante medios nacionales/internacionales
Fines políticos	La gobernabilidad del proceso de transición y apertura desde el ámbito gubernamental	Publicación de contradicciones, reconversión del interés público y participación de actores en el proceso de transición desde la opinión pública

* Elaboración propia con base en documentos, discursos e informes de la CNDH, de la Red-TDT, los informes de American Watch y de Amnistía Internacional.

c) Una política exterior para la contención del conflicto frente a la apertura

Ante la denuncia del fraude en 1988 un sector de la comunidad internacional, encabezado por el gobierno de Estados Unidos, optó por respaldar al candidato electo Salinas, ante el temor de una oleada de inestabilidad política que amenazara la seguridad estadounidense. Sin embargo, la voz de la oposición fue periódica y persistentemente elevada y escuchada en Washington, situación que rompió el acostumbrado monopolio que ejercía la vocería oficial mexicana.

A medida que la administración de Salinas definía su política de apertura comercial con el exterior, se denunciaban los múltiples hechos de violencia política en México, se incrementó la supervisión del respeto a los derechos humanos por parte del movimiento internacional de derechos humanos, tanto no gubernamental como intergubernamental e interamericano, en ese orden.

Después de varios años de monitoreo ciudadano de ejecuciones y torturas en Llamatlán, en el norte de Veracruz, y como seguimiento de su reporte de 1996 sobre violencia rural, Amnistía Internacional publicó su informe sobre el caso de Embocadero en marzo de 1990 (AMR 41/01/90)⁷¹ y la relación con las ONG internacionales empezó a causar malestar oficial.

Por su parte American Watch publicó su memorable informe sobre la impunidad en México en junio de 1990, precisamente en la víspera del inicio de las negociaciones sobre el TLC de Norteamérica. El anuncio de este informe, como se ha citado, suscitó la creación de la CNDH como una medida de política interna, precisamente en el año en el que se registró la mayor cantidad de ejecuciones por motivos políticos (85 casos) en la administración Salinas.

De modo que la campaña de difusión internacional sobre la creación y la efectividad de la CNDH tuvo una duración de casi cuatro años, y abarcó no sólo Norteamérica, sino incluso Europa y las Naciones Unidas, y concluyó con el alzamiento zapatista, caso para el cual se generó una campaña de fin de sexenio para destacar la voluntad del gobierno de dialogar y atender las reivindicaciones atendibles del “autodenominado EZLN”, así como los resultados iniciales de los diálogos por la paz en San Cristóbal de las Casas y la disponibilidad del gobierno para recibir observadores electorales durante el proceso electoral del verano de 1994.

Por paradójico que pueda sonar, las declaraciones al exterior planteaban un discurso de diálogo, participación y colaboración de la CNDH con las organizaciones de la sociedad civil (cfr. *Acta resumida de la primera parte de la*

⁷¹ En el documento se recopilaban diferentes testimonios y datos aportados por el equipo jurídico de la defensora Rosario Huerta (1989).

131ª sesión, 1992, párrafo 93) , la mayoría de las cuales ya desarrollaba una estrategia que superaba la visión acotada de los derechos, rebasaba la mera reivindicación jurídica formal intermediada por la CNDH y acompañaba temas, conflictos y casos radicales que rebasaban los canales y procedimientos formales de queja y recomendación institucional, con lo que se cuestionaban los mecanismos de impunidad *de iure* de la administración salinista.

3.4.5. Política ciudadana de incidencia para la transición (I)

Con base en el desarrollo logrado en la etapa organizativa del movimiento ciudadano por los derechos se fueron registrando dos procesos paralelos generalizados que orientaron el trabajo de vinculación y articulación nacional y regional: nos referimos a la vinculación clara, proactiva y no subordinada con el movimiento mundial por los derechos humanos, tanto en su dimensión no gubernamental como intergubernamental, y, junto con ello, a la definición de metas, estrategias y metodologías colectivas para una incidencia pública, que fuera más allá de los casos o que, a partir de los casos , se dirigiera hacia causas comunes en asuntos clave de la agenda nacional, bajo el discurso de la transición a un régimen democrático.

La plena inclusión proactiva del movimiento de defensa de derechos humanos mexicano, en todos sus niveles, desde la base hasta las grandes OC, en la red internacional de derechos humanos ocurrió en 1994, como respuesta a la represión militar del alzamiento indígena zapatista, al acompañamiento del diálogo para la paz; a lo largo del proceso electoral y la violencia política, y como reacción a la crisis financiera del “error de diciembre”. Todos estos acontecimientos representaron la mayor serie de crisis internas para la clase política priísta. Sergio Aguayo recuerda que algunos analistas han señalado a 1994 como “el año de las ONG” (Arrendares en Aguayo y Parra, 1997, p. 35).⁷²

⁷² Por ejemplo, Sergio Aguayo destaca que:

A los dos días de iniciada la insurrección viajaron a Chiapas las primeras misiones de ONG de otras partes del país, y cinco días después llegó el primer grupo de derechos humanos del extranjero invitado por las ONG mexicanas. Durante los primeros tres meses del conflicto, más de 400 ONG mexicanas agrupadas en once

En el contexto del trabajo de investigación, documentación de casos y acompañamiento frente a los abusos cometidos en Chiapas, un amplio espectro de organismos nacionales y locales se movilizaron hacia ese estado y a la capital del país. En la emergencia en Chiapas se organizaron brigadas de monitoreo de violaciones a los derechos humanos, mecanismos de comunicación alternativa frente al cerco informativo y de resistencia civil frente al cerco militar, todo ello obtuvo un impacto en la opinión pública local, nacional e internacional. A manera de ejemplo, se puede recordar la multitudinaria movilización ciudadana al Zócalo de la ciudad de México en contra de la masacre del EZLN, el 12 de enero de 1994, en la que la vocería central corrió a cargo de Miguel Concha, quien habló a nombre de las organizaciones civiles.

Por otra parte, frente al escenario de las elecciones presidenciales, se registraron dos grandes movilizaciones: un grupo de organizaciones conformaron en marzo de 1994 la llamada Alianza Cívica, a fin de impulsar una campaña nacional de sensibilización contra el fraude y para la observación electoral, que aglutinó a 457 organizaciones de todo el país, y que llegó a constatar que la de ese año fue una elección viciada, aunque ello no haya afectado los resultados finales; y por otro lado un grupo de académicos, ciudadanos independientes y militantes de un espectro amplio de partidos conformaron el Grupo San Ángel, mediante el cual pretendían evitar el ahondamiento de la crisis política nacional e impedir un nuevo conflicto electoral y postelectoral, denominado como un “choque de trenes”.

Con la irrupción de las denuncias de las organizaciones civiles de derechos humanos mexicanas ante los mecanismos internacionales de protección en 1994, se inició un primer ciclo de interlocución y debate sobre la situación de los derechos humanos en México en la esfera internacional, en éste la política exterior del gobierno federal jugó un papel inicialmente reactivo. El movimiento abordó el tema de la impunidad de los delitos de lesa humanidad cometidos en

redes, y más de 100 ONG del extranjero realizaron diversas actividades en Chiapas”: Añade que “pese a las limitaciones con que opera, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también jugó un papel importante en Chiapas (Aguayo y Parra, 1993, p. 38).

la represión militar del alzamiento indígena zapatista en un primer informe sobre la situación de los derechos humanos en el país que fue dirigido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en él se utilizó el encuadre que se aplicó posteriormente al análisis de abusos en el combate a otros grupos sociales y organizaciones político-militares fuera de Chiapas que ocurrieron entre 1995 y 1997, y paulatinamente, se centraron en el análisis de casos de impunidad no políticos.

El sistema *ombudsman* mexicano desarrollado en los cuatro años anteriores jugó un papel marginal en ese debate. En la práctica, la CNDH y la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos, decidieron posicionarse frente al debate en los mecanismos internacionales como instancias de estado subordinadas, entendiendo por ello una dependencia de las directrices de la Cancillería, que fungía como mera proveedora de información a las instancias gubernamentales o como acompañante con calidad de miembro perteneciente a la delegación oficial. Ejemplo de lo anterior son las comunicaciones e intervenciones del gobierno mexicano ante el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU, que en el periodo referido se limitaban a citar los informes de las investigaciones del Programa de Presuntos Desaparecidos de la CNDH sin aportar elementos significativos de la actuación de la PGR o de las procuradurías locales para casos históricos o para casos recientes, salvo la excepción del caso José Ramón Martínez, del estado de Morelos. Debido a que el gobierno federal utilizaba la información de la CNDH a su conveniencia, frecuentemente para lavar su imagen ante el exterior frente a las comunicaciones críticas enviadas por las víctimas o sus defensores civiles, dicho pragmatismo provocó una nueva confrontación entre CNDH y las OC en el plano exterior. Por ese motivo y en ese contexto los organismos civiles mexicanos calificaban a la CNDH como omisa en el ejercicio de su autonomía efectiva.

Para el acceso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el movimiento civil mexicano ya había desarrollado una serie de capacidades obtenidas mediante capacitaciones por parte de otros defensores y juristas latinoamericanos (el sector jurídico nacional no se mostró colaborativo, excepto

entre los litigantes y juristas identificados con la oposición política), gracias a la cual se presentaron las primeras comunicaciones y solicitudes tanto de medidas cautelares como de análisis del fondo en los casos. La vinculación del movimiento mexicano con la red internacional de ONG fue un elemento clave. Podemos destacar la asesoría significativa de Human Rights Watch (para ese tiempo todavía American Watch), la Comisión Colombiana de Juristas, la Comisión Internacional de Juristas y posteriormente el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), en apoyo a sus correspondientes contrapartes civiles mexicanas.

Con dicha asesoría y con la experiencia mexicana acumulada (*expertise*), se fue construyendo el contenido del proceso de incidencia internacional (en ese momento todavía llamado cabildeo internacional). Éste se centró en conceptos como el de “situación general de derechos humanos”, con base en la definición de “patrones de violación de los derechos humanos”, tal como los habían definido organismos de derechos humanos del Cono Sur y de la Región Andina, así como la CIDH frente a países con violaciones masivas o generalizadas. Estos constructos sociojurídicos rebasaban la conceptualización jurídica formal y la perspectiva del derecho interno. Cabe aclarar que ningún organismo público de derechos humanos había explorado una u otra categoría de manera expresa o al menos, no lo había hecho para generar consecuencias jurídico políticas obligatorias para las autoridades mexicanas.

Desde tales referentes conceptuales se fue construyendo la agenda de trabajo internacional que se centró en cuatro objetivos:

- El esfuerzo por involucrar a la comunidad internacional en el monitoreo de la situación de los derechos humanos en México, que fue definida como una situación compuesta por violaciones graves y generalizadas basada en la identificación de patrones de violación a nivel nacional (como en el caso de la tortura) o a nivel regional (comenzando con el caso de Chiapas).
- La obtención de pronunciamientos sobre dicha situación y diagnóstico mediante los cuales se buscaba responsabilizar al gobierno federal de México, en tanto que representante del estado mexicano, por el

incumplimiento de sus obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos firmados durante los años ochenta (ello especialmente en el caso de los mecanismos de Naciones Unidas).

- La definición de visitas a México: *in situ* o *in loco*, en el caso de la CIDH; o la solicitud de visitas de profundización o interlocución por parte de los mecanismos de Naciones Unidas.
- La generación de un informe sobre situación general por parte de la CIDH y de un mecanismo de seguimiento o de revisión de la situación de México en la agenda de los órganos interamericanos; así como el nombramiento de un Relator especial para México por parte de la entonces existente Comisión de Derechos Humanos de la ONU, tal y como se había dado de manera exitosa para el caso de otros países, como Colombia.

Se puede observar que, coincidentemente, esta estrategia y agenda fueron aplicadas en una etapa (*timing*) del proceso latinoamericano en la que el foco de la atención internacional ya no se centraba fuertemente en el Cono Sur, y durante la cual una parte de Centroamérica se encontraba en proceso de cierre de conflictos o de posconflictos, lo que favoreció el llamado de la atención de la comunidad internacional, máxime que se trataba del país que, recientemente, se había asociado comercialmente a Estados Unidos y Canadá.

Los ámbitos de dicha disputa en el terreno diplomático, fuera del ámbito de los casos, fueron dos. El primero correspondió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un proceso iniciado con la presentación del *Informe sobre la Situación General de las organizaciones civiles* en 1994, y que abarcó un primer ciclo de cuatro años, que comprendió de la recepción del informe en 1994 a la primera visita *in situ* de la CIDH a México en 1996; seguido de una segunda etapa que incluyó la elaboración, aprobación y publicación de su informe en 1998.

El segundo ámbito fue el de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (antecesora del Consejo de Derechos Humanos), que realizaba sesiones anuales en Ginebra, junto con el trabajo de monitoreo por parte de los

mecanismos de derechos humanos, tanto de los órganos de los tratados ratificados por México, como de los mecanismos especializados. como por ejemplo el de los Relatores temáticos, que abarcó dos etapas: de 1994 a 1997, cuando realizó acciones de cabildeo, que se centraron en la sesión anual de la CDH-ONU en Ginebra, y funcionaron a través de otras ONG internacionales y, posteriormente, con un cabildeo directo del movimiento mexicano, fase que concluyó con la primera visita a México del Relator contra la Tortura en 1997; y la segunda de 1997 al 2000 con acciones de cabildeo claramente simultáneas en la CDH-ONU, la Subcomisión, los relatores temáticos y los órganos de los tratados.

Mención aparte merece el proceso de cabildeo de los movimientos de mujeres antes, durante y después de la Conferencia Mundial de la Mujer que se celebró en Beijing en 1995, y que había sido precedida por la exitosa incidencia global de las mujeres en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena. Como resultado del proceso de incidencia en la agenda mexicana, hacia y durante Beijing, se fortaleció una capacidad de articulación, propuesta y negociación diferente a la del movimiento de derechos civiles y políticos, ya que ésta no se basaba en la incidencia en coyunturas nacionales, ni se generaba desde una posición de oposición al régimen, sino desde una crítica sistémica al patriarcado. Así se fueron conformando agendas y prioridades que permitieron un impulso, con un apoyo relativamente generalizado, en los cambios legislativos, en las reformas institucionales y en la creación de nuevos programas y políticas públicas, que se basaron en articulaciones temáticas, intersectoriales e incluso interpartidistas, pero cuya trascendencia, no menos relevante, no puede ser profundizada en este trabajo.

El trabajo internacional de las organizaciones locales y nacionales tuvo sus efectos a lo largo del segundo lustro de la década de los noventa, cuando los organismos internacionales e interamericanos de derechos humanos irrumpieron, de manera inesperada, en la agenda interna en la materia, fungiendo como catalizadores de un proceso de reconversión de las políticas públicas de derechos humanos, a nivel inmediato, y en un proceso de búsqueda de transición de régimen, a nivel mediato.

Sin embargo, el carácter coyuntural de muchas de las articulaciones y coaliciones, llegaba a generar, frecuentemente, problemas de coordinación entre las entidades civiles y algunos liderazgos participantes, por lo que los procesos aquí descritos no pueden verse como lineales, uniformes o desprovistos de conflictos.⁷³

3.4.6. La tercera política dual: crisis de la seguridad interior, desgaste de la política interna y política exterior reactiva-proactiva

a) Crisis de la seguridad interior y de la política interna

A la crisis económica que estalló súbitamente en diciembre de 1994, se le sumó la crisis en el control de la seguridad interior, que se manifestó a lo largo de los primeros cuatro años de la administración de Ernesto Zedillo, esto vulneró al extremo la legitimidad del régimen priísta. Una multiplicidad de conflictos locales, que incluyeron ejecuciones colectivas de campesinos, dentro y fuera de Chiapas, fue ocurriendo y mostrando que el aparato político central no era capaz de hacer un trabajo de prevención ni de resolución. Esa dinámica aconteció en medio de una disputa nacional sobre la propuesta del poder ejecutivo federal para militarizar la seguridad pública, mediante la participación de miembros de las fuerzas armadas en la nueva Policía Federal Preventiva.

Después de una serie de reposicionamientos militares y una campaña de acoso militar, judicial y política contra la dirigencia zapatista en Chiapas, que

⁷³ Por ejemplo, a partir de la rebelión zapatista se generó una reacción relativamente coordinada del movimiento de derechos humanos para el monitoreo de las acciones de la respuesta militar y las violaciones a los derechos humanos. Aunque posteriormente inició un enfrentamiento de posturas entre las organizaciones identificadas con la teología de la liberación y las que no tenían ese enfoque, como lo ha referido Mariclaire Acosta (2005). Uno de los motivos de las diferencias fue la resolución del posicionamiento ante el zapatismo armado. Al contrario del movimiento de derechos humanos en el Perú, un sector mayoritario del movimiento de derechos humanos mexicano prefirió omitir la denuncia de diversos “excesos” cometidos por el EZLN (principalmente detenciones arbitrarias, juicios sumarios y pago de impuestos en contra de la población civil no simpatizante del zapatismo), por considerarlos como actos de menor relevancia que las violaciones cometidas por las fuerzas armadas oficiales y los grupos paramilitares. Otra fuente de diferencias fue la conducción del proceso de denuncia y cabildeo internacional, que se presentó de la mano con la disputa por los recursos financieros de los circuitos internacionales para realizar trabajo de cabildeo en el exterior.

ocurrió a lo largo del primer semestre de 1995; en otra región del sur de México, el 28 de junio de ese mismo año, ocurrió la masacre de Aguas Blancas, en la Costa Grande de Guerrero. En esos hechos, un grupo de campesinos murieron asesinados por miembros de las fuerzas de seguridad estatal, quienes argumentaban que se había tratado de un enfrentamiento armado. Una sombra de impunidad marcó el tratamiento judicial de la emboscada, debido a la negativa del gobierno federal para intervenir a fin de garantizar una investigación independiente, la cual corría a cargo del gobernador, presunto autor intelectual de la masacre. Pese a ello, el 25 de febrero de 1996 se hizo público un video inédito de la matanza con el que se confirmó que se trató de una ejecución extrajudicial contra campesinos inermes.

La opinión pública reaccionó condenando los hechos y exigiendo la aplicación de la justicia, ante lo cual el 4 de marzo de 1996 Zedillo pidió a la Suprema Corte de Justicia que investigara los hechos de Aguas Blancas, de acuerdo con su facultad extraordinaria para llevar a cabo investigaciones independientes. En sus conclusiones la SCJN evidenció la responsabilidad del gobernador, quien se vio obligado a renunciar, sin embargo no se procedió penalmente en su contra.

Durante el primer aniversario de esta matanza, el 28 de junio de 1996, hizo su aparición pública el Ejército Popular Revolucionario, organización político-militar que, en los siguientes años, llevaría a cabo diversas incursiones armadas contra instalaciones y efectivos de las fuerzas armadas mexicanas, tanto en Guerrero como en Oaxaca.

En 1996 se llevó a cabo la primera visita *in situ* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a México, como resultado de una petición que los organismos civiles mexicanos habían hecho desde 1994, para que la organización monitoreara y se pronunciara sobre la situación de violaciones graves e impunes en México. En su misión la CIDH logró documentar un amplio número de denuncias de todo tipo. Con esta visita se rompió definitivamente el

monopolio soberanista del estado mexicano sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas en su territorio.

Uno de los temas de mayor interés para la CIDH fue el incremento y agravamiento de los actos de hostigamiento, presumiblemente por parte de corporaciones federales, en contra de los activistas miembros del movimiento de derechos humanos, mismas que mostraban un incremento significativo en regiones en las que se vivían conflictos, a cargo de agresores estatales o regionales (cfr. Hernández, López y Vega, 2002, p. 121).⁷⁴ Pese a las distintas denuncias o quejas por este tipo de hostigamientos, ninguno de los hechos denunciados había sido esclarecido, por lo que prevalecía la impunidad de los perpetradores.

El gobierno hizo algunos esfuerzos para superar la crisis de seguridad interior y de gobernabilidad local: en 1996 se realizó una reforma electoral para reforzar la actuación autónoma del IFE, misma que derivó en el establecimiento de condiciones de posibilidad y equidad política para una posible alternancia de partidos en la capital del país (Distrito Federal).

Al mismo tiempo, se registró un incremento de la violencia paramilitar en Chiapas, y el número de desplazados civiles, en los Altos de Chiapas, aumentó hasta adquirir el rango de crisis humanitaria. En medio de esta situación, el 22 de diciembre de 1997 ocurrió la matanza de Acteal, en la que 45 personas indígenas, en su mayoría mujeres, niñas y niños, fueron ejecutadas por un grupo armado irregular bajo la sospecha de ser simpatizantes del EZLN. La noticia dio la vuelta al mundo, y se cuestionaron, una vez más, los rasgos autoritarios del régimen, por lo que las autoridades federales se vieron obligadas a actuar. A través de la Procuraduría federal se llevó a cabo la detención, procesamiento y posterior sentencia de aproximadamente cuarenta personas, la mayoría de ellas indígenas y de escasos recursos. No obstante no

⁷⁴ Los hostigamientos consistieron en “las típicas amenazas anónimas por teléfono o por escrito, la vigilancia de las rutinas y oficinas de los organismos o defensores en particular, intervención telefónica y de otras vías de comunicación, allanamientos, robos, incluso atentados de muerte... las acusaciones o señalamientos públicos que crean un ambiente hostil y riesgoso” (Hernández, López y Vega, 2002, p. 121).

se procedió a la detención ni enjuiciamiento de los autores intelectuales, presumiblemente autoridades locales y militares que fueron acusados de encubrimiento.

Además de Acteal, el mes de junio de 1988 representó la etapa definitiva para el cambio de actitud de la comunidad internacional con respecto a México en temas de derechos humanos. El 7 de junio de 1998 ocurrió la masacre de El Charco en la región de la Montaña cercana a la Costa Chica del estado de Guerrero, dicha masacre ocurrió a cargo de miembros de las fuerzas armadas, en un supuesto enfrentamiento. El 10 de junio de 1998, ocurrió otra matanza en El Bosque, Chiapas, en la que hubo una participación activa de paramilitares, que contaron con la protección de las fuerzas de seguridad.

Frente a estos hechos el 12 de junio de 1998 se hizo la primera declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en la que manifestó su creciente preocupación por la situación de los derechos humanos en México y en Chiapas, este hecho aceleró una serie de reacciones y cambios en la estrategia gubernamental. Esa postura sintetizaba y representaba el sentir de la comunidad internacional que ya había padecido la expulsión de observadores internacionales, la negativa del Presidente Zedillo al diálogo con Amnistía Internacional y la falta de respuestas a los cuestionamientos relativos a la falta de voluntad o de capacidad para remediar las graves violaciones a los derechos humanos, a pesar de la existencia del aparato público más grande del mundo en materia de protección de los derechos humanos. Con dichos cuestionamientos se evidenció que el aparato burocrático creado para la protección de los derechos tenía limitadas facultades administrativas y políticas para involucrarse más activamente en materia de prevención, sanción y erradicación de las violaciones graves o de los patrones sistemáticos de abusos.

b) Política exterior reactiva-proactiva: la apertura forzada al escrutinio internacional y la primera Comisión Intersecretarial de Derechos

Ante este escenario interno y adverso, la Cancillería se encontraba “de espaldas contra la pared” en el seno de los mecanismos multilaterales de derechos humanos, como resultado de la creciente exigencia de respuestas por parte de la comunidad internacional, en concreto de Europa, bloque regional que perfilaba establecer un acuerdo comercial con México a partir de la firma de un memorando de entendimiento, así como del mayor profesionalismo de las denuncias y reportes generados por organismos mexicanos y ONG internacionales.

En 1997 los organismos civiles elaboraron y presentaron “informes sombra” o informes paralelos para el Comité contra la Tortura de la ONU y para el Comité contra la Eliminación de la Discriminación Racial, con esto lograron concretar la visita del Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura, Sir Nigel Rodley.

Ese año la crisis de los derechos humanos estalló en la relación con Europa. A finales de septiembre de 1997 ocurrió la visita a México del secretario internacional de Amnistía Internacional, Pierre Sané, quien pese a haber solicitado audiencia con el presidente Zedillo, no recibió respuesta favorable, motivo por el cual Sané afirmó que "hay una crisis de derechos humanos en México [...] El patrón de impunidad por delitos muy serios ha progresivamente erosionado las instituciones" (Sané, Declaración, 1997).

El 5 de octubre de 1997, en París, durante una gira por Europa del presidente Zedillo, éste sostuvo un diálogo con siete de los más prestigiados organismos no gubernamentales internacionales, por intermediación del embajador de México en Francia, Jorge Carpizo, dicha interlocución fue preparada en consulta con las contrapartes civiles mexicanas. En el encuentro, que fue atestiguado por los medios de comunicación, las ONG cuestionaron la actitud del gobierno de Zedillo ante las violaciones a los derechos, pero no obtuvieron respuestas sino descalificaciones, por lo que el resultado fue desfavorable para

el equipo de colaboradores del presidente y evidenció la ausencia de una directriz proactiva de la política interior de derechos humanos.

A su regreso de Europa, y a dos meses de la firma del memorando de entendimiento para un acuerdo comercial con la Unión Europea, Zedillo anunció la creación de una Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, cuya secretaría ejecutiva recayó en la Secretaría de Relaciones Exteriores, de acuerdo con el decreto publicado el 17 de octubre de 1997.

Sin embargo, con la crisis provocada en diciembre de 1997 por la masacre de Acteal, la renaciente política exterior de derechos humanos recibió un par de llamadas de atención con motivo de las condenas internacionales a la ejecución colectiva, que fue elaborada, en primer lugar, por parte del Secretario General de las Naciones Unidas, Koffi Annan, y, al final de diciembre, por parte de la CIDH, ante lo cual la Cancillería declaró que no aceptaría injerencias externas en asuntos internos, con lo que resucitaban el argumento soberanista.

En respuesta a la intensa, y en parte trágica, dinámica nacional e internacional de derechos humanos ocurrida en 1997, Rosario Green, en ese momento canciller mexicana, estableció una política exterior reactiva-proactiva y de mediano plazo en la materia, por medio del planteamiento de una agenda de trabajo para 1998, y el establecimiento del primer programa nacional de acción interministerial que sería operado en los años 1999 y 2000.

No obstante, la política exterior reactiva-proactiva se vio acompañada de algunas medidas que evidenciaron resabios de la política reactiva defensiva: la respuesta crítica al *informe de la Relatora sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias* por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y la respuesta desacreditadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al informe del Relator sobre Independencia de Jueces y Abogados.

La serie de desencuentros generados intentó ser respondida con la instalación tardía de la Comisión Intersecretarial el 18 de junio de 1998, justo unos días

después de las masacres de El Charco y El Bosque, y a seis meses de distancia de la matanza de Acteal.

El largamente esperado Informe de la CIDH del 26 de septiembre de 1998, constató la persistencia de la impunidad como un factor que impedía la plena vigencia de los derechos humanos en el país, (CIDH, OEA/Ser.L/V/II.100 1998)⁷⁵ y realizó un análisis de diversos factores jurídicos que justifican las prácticas de impunidad y la tortura.

En el contexto de la publicación del informe de la visita de la CIDH a México, el gobierno se adelantó anunciando la aceptación de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), instrumento de ratificación que fue depositado en la OEA el 16 de diciembre del mismo 1998.

En resumen, las líneas básicas de la política exterior reactiva-proactiva en derechos humanos incluyeron seis aspectos:

- El cumplimiento de las obligaciones internacionales de México y el seguimiento a las recomendaciones internacionales mediante el establecimiento de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos (CIACIMMDH).

- La participación activa y plena en el sistema interamericano, con base en la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la CoIDH (anunciada en septiembre de 1998).

- La protección internacional de los migrantes, tanto de los mexicanos en el extranjero como de aquellos que emigran a México, mediante la ratificación de la *Convención para la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias*.

- La ampliación de la esfera de protección de los derechos humanos mediante la revisión de las reservas y declaraciones interpretativas de diversos tratados internacionales universales (*Convención sobre la nacionalidad de la*

⁷⁵ El informe también constató que “uno de los problemas fundamentales que identificó la CIDH con relación a las garantías judiciales fue el de la impunidad” además de que subsisten “altos índices de impunidad” y que “La impunidad de los torturadores es la regla...” (párrafo 357).

mujer casada, Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y del Pacto internacional de derechos civiles y políticos).

- La adaptación de la legislación interna ante algunas obligaciones internacionales para el respeto y promoción de los derechos humanos bajo el argumento de fortalecer las bases legales del sistema nacional de derechos humanos (derivado de la eliminación de reservas y declaración interpretativa).

- La intensificación de las relaciones con los organismos civiles promotores y defensores de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales.

Posteriormente, y a lo largo de 1999, a raíz de las graves violaciones cometidas y denunciadas internacionalmente, de la efectividad del cabildeo internacional de los organismos civiles de derechos humanos y de la adopción de la política exterior reactiva-proactiva en la materia, el gobierno de México decidió solicitar asistencia técnica a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Con ello pretendía revertir el escenario adverso en el sistema de derechos humanos de la ONU y neutralizar la propuesta de las ONG nacionales e internacionales de que se nombrara a un relator especial para México, lo que hubiese implicado un monitoreo internacional permanente y directo.

Sin embargo, la petición de asistencia técnica era muy limitada en comparación con las graves violaciones denunciadas, y sólo se centraba en acciones de difusión y promoción.⁷⁶ El otorgamiento de la asistencia técnica fue condicionado por la ACNUDH a la realización previa de una misión de evaluación. Sin embargo el gobierno de México, renuente a un proceso de evaluación exterior, propuso a su titular, la Sra. Mary Robinson, que visitara México. Ella aceptó la invitación a cambio de que se llevara a cabo, de manera previa, otra forma de evaluación: la visita de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias.

⁷⁶ Esta propuesta se limitaba a la “elaboración y publicación de materiales didácticos y a la creación de un centro de documentación sobre el tema.” (Comité de Enlace, s/f, p. 1).

Finalmente, la visita de la Relatora Asma Jahangir se concretó del 12 al 24 de julio de 1999 (Centro de información para las Naciones Unidas, para México, Cuba y República dominicana, 1999, p. 1), un año y medio después de los hechos de Acteal, e incluyó la revisión de las principales masacres colectivas cometidas a partir de 1994, así como de ejecuciones individuales: Aguas Blancas, El Charco, El Bosque, Acteal y Ciudad Juárez, entre otras. Al término de su visita emitió un par de declaraciones que irritaron al gobierno mexicano. Afirmó que “la injusticia debida a la impunidad selectiva es una cuestión política en México... desde las bases hasta los niveles más altos de la estructura del poder... La impunidad depende de la influencia y de la posición del ofensor. Amigos míos, la impunidad prevalecerá a menos que cambie el sistema legal y político entero.” (Jahangir, 1999, s/p) Y agregó que “México está en un momento crítico... (Por lo que) Sería recomendable que el Gobierno de México invitara a observadores internacionales a las próximas elecciones con el fin de darle legitimidad al proceso democrático” (Jahangir, 1999, s/p).

Estas declaraciones de la relatora fueron respondidas de inmediato por la Secretaría de Relaciones Exteriores, rechazándolas como “carentes de equilibrio y objetividad”, argumentando que se había extralimitado en su mandato. No obstante dicha descalificación, el informe de la relatora fue publicado en noviembre de ese año, justo antes de la visita al país de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Con motivo de la visita a México de la Sra. Mary Robinson, Alta Comisionada y ex-presidenta de Irlanda, el 25 de noviembre de 1999 se llevó a cabo el Foro de Concertación de Derechos Humanos mediante el cual un total de 103 organismos civiles de una amplia gama de derechos humanos elaboraron y presentaron un informe colectivo denominado *La situación de los derechos humanos en México* (Síntesis del documento final del Foro de Concertación, 1999).⁷⁷ Contrastada con la realidad de las violaciones de derechos humanos y la impunidad prevaleciente, las organizaciones minimizaron la política

⁷⁷ En el documento se constató un deterioro alarmante de la vida política e institucional nacional, mediante la transformación de supuesto un estado de derecho en uno represor y policiaco, que sirve de pretexto para criminalizar y hacer nugatorios los derechos constitucionales, bajo el argumento de la “lucha contra el narcotráfico” como un elemento que enviste una estrategia de contrainsurgencia.

reactiva-proactiva de la administración Zedillo: “Los esfuerzos realizados por el gobierno mexicano en la promoción de los derechos humanos son mínimos y en consecuencia no hay un cambio de actitud, de parte de las diversas instituciones gubernamentales.” (Síntesis del documento final del Foro de Concertación, 1999, p. 40).

En dicha visita el presidente Zedillo y la ACNUDH firmaron un memorando de intención para un acuerdo de asistencia técnica. Sin embargo, ante la reiterada negativa para recibir una misión de evaluación, la ACNUDH decidió contratar a un consultor externo para identificar los aspectos problemáticos y las propuestas para preparar la posible asistencia técnica a lo largo del año 2000, año electoral.

c) Política interna de derechos humanos: el primer Programa Nacional de Derechos Humanos

Una vez instalada la CIPACIMMDH, en junio de 1998, se definió la elaboración del primer programa nacional de acción en derechos humanos, cuyos trabajos abarcaron de septiembre a diciembre del mismo año.

El día anterior al primer aniversario de la masacre de Acteal, el 21 de diciembre de 1998, y en el contexto del 50 aniversario de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, se presentó, públicamente, el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos, en cumplimiento de la obligación asumida por México en la *Declaración y Programa de Acción de Viena*, de 1993 y en una breve extensión de 26 páginas.

Entre sus ocho objetivos destacan (Poder Ejecutivo Federal de Estados Unidos Mexicanos, 1999): el fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos, la consolidación de mecanismos institucionales de protección, la colaboración entre gobierno y sociedad civil a través de la Comisión Intersecretarial, la difusión pública de información, el cumplimiento de los compromisos internacionales y la erradicación de la impunidad en casos probados de violaciones a los derechos humanos.

El programa está compuesto de ocho actividades generales, de actividades específicas para ocho agencias gubernamentales y cuatro actividades de corto plazo, entre las que destacan:

- Una campaña nacional contra la violencia, la tortura y la impunidad
- Informes periódicos anuales de cada dependencia
- La producción de material audiovisual y campañas en medios masivos
- El desarrollo metodológico para la compilación de información estadística
- Una revisión de los casos de desaparecidos para estudiar la posibilidad de brindar algún tipo de pensión o pago indemnizatorio para los familiares
- Mejorar el marco jurídico de los estados frente a la violencia familiar
- Atención a las demandas de las OC y a los casos de impunidad con apoyo de las procuradurías de los estados
- Lista de actividades a cumplir por el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuradores

Para la realización de evaluaciones periódicas, el texto del programa anunció la conformación de un Comité Técnico de Seguimiento, encargado de determinar el grado de progreso y cumplimiento, el mismo que se encargaría de actualizar el programa con contribuciones internas y externas. Aunque no habla de su composición específica (pues dice que estará compuesto por las entidades participantes en el programa), ni de su dinámica de trabajo, plantea que la CNDH tendrá un papel de coordinación de las actividades y formará parte de dicho Comité. Asimismo, invita al poder legislativo y al judicial a participar en el Comité, en caso de que lo deseen. Finalmente, invita al los poderes legislativo y judicial, y a los gobiernos estatales a sumar sus acciones a los objetivos del programa.

Por tratarse de una iniciativa nueva impulsada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero articulada por Gobernación, y derivada de la Comisión Intersecretarial que sesionaba periódicamente, se generó una dinámica de reuniones intersecretariales periódicas, y algunas de las iniciativas nuevas,

especialmente las intersecretariales, se fueron concretando de manera novedosa, aunque el papel asignado a la CNDH no fue claro.

3.4.7. La política ciudadana de incidencia para la transición (II)

a) Incidencia en el proceso electoral

La dinámica del año 2000 se dividió en dos grandes etapas para el movimiento de derechos humanos: durante el primer semestre, la articulación, preparación de agendas y ejercicios de incidencia política en el contexto de las elecciones del 2 de julio; y en la segunda mitad del año, los ejercicios de cabildeo con el equipo de transición, la finalización de la etapa de diálogo con los funcionarios priístas y la conformación de un nuevo espacio de articulación con Naciones Unidas.

En el marco de la confección del amplio documento de análisis y propuesta en derechos humanos presentado a Mary Robinson en noviembre de 1999, las organizaciones civiles mexicanas generaron dos amplios procesos de interlocución e incidencia pública, éstos fueron paralelos y, hasta cierto punto, complementarios, aunque partieron de estrategias diferenciadas.

El primero, desarrollado por la Red “Todos los derechos para todos”, se centró en la articulación de sus 52 miembros para la definición de ejes temáticos y propuestas de reforma y renovación del marco jurídico y de la protección institucional que derivaron en la “Agenda mínima de justicia y derechos humanos”, bajo el lema “Sin derechos humanos no hay democracia” (Red Nacional de Organismos Civiles, 2000, p. 3).⁷⁸ La agenda fue recibida por la mayoría de los candidatos presidenciales de manera pública o privada, excepto por el candidato del PRI, Francisco Labastida. Mientras que el candidato del

⁷⁸ La agenda contenía una serie de exigencias de reformas estructurales en materia del combate a la impunidad bajo el argumento de que “El derecho a la verdad es uno de los requisitos para acabar con la impunidad... (así como) dar mejores garantías de seguridad ciudadana” (p. 3).

PAN, Vicente Fox, la recibió de manera privada cuando su campaña ya había cerrado, un par de días antes de la jornada electoral.

El otro ejercicio de cabildeo con partidos se dio mediante una coalición lanzada desde varias redes civiles pluritemáticas, que incluían la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, y que cristalizó en el movimiento denominado Poder Ciudadano. Esta coalición *ad hoc* se reunió con todos los candidatos presidenciales, aunque Fox fue el único que se comprometió por escrito con las propuestas de dicha agenda ciudadana (Acosta, 2005, p. 75).

Sin embargo la recepción por parte de la sociedad y de los candidatos presidenciales fue dispar. En el caso de la Agenda de la Red-TDT el candidato electo al gobierno de la alternancia a nivel federal, quien incluyó a militantes por los derechos humanos en su gabinete, prefirió pactar la gobernabilidad del nuevo régimen con los actores del viejo régimen que eran responsables de la impunidad estructural, sin comprometerse a cumplir la agenda del movimiento de derechos humanos en el combate a la impunidad.

En un análisis comparativo de ambos ejercicios de incidencia se puede identificar que el primero estuvo centrado en una perspectiva de derechos humanos integrales y reforma del estado, mientras que el segundo, en una perspectiva de políticas públicas basadas en derechos; el primero respondió a una estrategia testimonial y propositiva de exigencia ciudadana plural, pero independiente a todos los partidos, mientras que el segundo tuvo como estrategia el establecimiento de un diálogo plural y pluripartidista, pero con la identificación de la plataforma y simpatía por los principales partidos de oposición (Acosta, 2005, p. 76).⁷⁹ El primer ejercicio tenía una perspectiva de impacto mediático inmediato, pero de incidencia y compromisos para el mediano y largo plazo, mientras que el segundo buscaba un impacto de movilización e incidencia inmediata en el proceso electoral, y sin clara perspectiva de mediano y largo plazo.

⁷⁹ La autora afirma que la estrategia para unificar a los candidatos de oposición “en una sola coalición, apoyado también por la sociedad civil, había fracasado” (p.76). Y posteriormente señala que un sector de militantes de las organizaciones civiles promovió un llamado por uno de los candidatos: se sumó al llamado al voto útil.

Finalmente, la consecuencia del proceso en uno y otro actor colectivo fue disímil: en el caso de la Red-TDT se inició una interlocución de mediano perfil sobre modelos de reforma del estado con el equipo de transición de Fox, que después fue cerrada unilateralmente cuando el candidato electo definió una alianza heterodoxa: con activistas civiles en particular, con militares familiares suyos y con líderes del viejo régimen priísta; en tanto que el Poder Ciudadano consiguió impulsar la alternancia de partidos en el poder y algunos de sus miembros se sumaron al equipo de transición y al gabinete de Fox.⁸⁰ La primera coalición se ha mantenido como interlocutora y exigente del cumplimiento por parte del nuevo gobierno, mientras que la segunda se desintegró a nivel nacional y no pudo dar un seguimiento articulado a la concreción de los compromisos de su agenda, aunque a nivel individual logró la concreción de unas cuantas promesas.

b) Incidencia en la agenda pública de derechos humanos del fin de régimen

Por su parte, en materia de operación política, la primera Comisión Intersecretarial ofreció dar un *estatus* de alto perfil a la interlocución entre ONG y las dependencias encargadas de dar seguimiento a la agenda pública federal en materia de derechos humanos, situación que se confirmó con la participación de las organizaciones en reuniones plenarios y en las reuniones de trabajo con libre micrófono, así como en los grupos de trabajo que generaron una agenda común intersectorial.

Dicha interlocución se inició, formalmente, en 1999 y abarcó todo el año 2000, y trabajó con la definición de puntos de agenda y documentos de compromisos que fueron entregados a la siguiente administración de alternancia, en medio

⁸⁰ En cuanto a los activistas civiles que se sumaron al equipo de transición del gobierno de Vicente Fox podemos citar a Mariclaire Acosta, quien lideraba a la CMDPDH y de la que eran miembros Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinder, quienes también formaron parte del primer círculo de Fox en la primera parte de su gobierno. Ellos y otros ciudadanos y académicos, provenientes de la izquierda, habían constituido un bloque que se pronunció a favor del llamado “voto útil” a favor del candidato Fox, con relativo éxito, motivo por el que fueron recompensados al obtener puestos. Acosta, quien renunciara a la dirección de la CMDPDH en agosto de 2000, fue nombrada primera Embajadora de Derechos Humanos.

de un clima de respeto, pese a lo “acalorado” de algunas discusiones entre organismos civiles y dependencias. La ventaja para el diálogo, y desventaja para los litigantes, es que este espacio no fungió como canal para la resolución de casos o recomendaciones por casos, pero sí en materia de recomendaciones temáticas.

Se puede subrayar el trabajo realizado entre un grupo de organizaciones civiles y un grupo de instituciones encabezadas por la PGR, que a lo largo del año 2000 redactaron el documento 25 acciones para combatir la tortura, mismo que tuvo un carácter transexenal al ser propuesto a y adoptado por la administración Fox.

3.4.8. La cuarta política dual: alternancia sin reforma del régimen y con desigualdad social, pero con agenda externa-interna de derechos

Se ha afirmado que la administración de Fox llegó al poder de manera legítima con un bono democrático. Ese bono, en materia de derechos humanos, ha sido descrito por Mariclaire Acosta como “una dote”, consistente en el Acuerdo de Cooperación Técnica que el gobierno de Fox firmó con la ACNUDH el 2 de diciembre de 2000 para la concreción de una serie de iniciativas y componentes para el pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales de México y de las recomendaciones internacionales que la comunidad le había dirigido a México. Si bien la expectativa no era amplia, al menos se esperaba la concreción de algunas iniciativas fundamentales o que, al menos, se desencadenara una reforma integral o, tan siquiera, parcial del régimen anterior.

Sin embargo, los indicadores de respeto de los derechos humanos se mostraron contradictorios a lo largo de la administración Fox. Desde julio de 2001 las organizaciones civiles mexicanas señalaban que en la administración de partido distinto ya había muestras de hostigamiento a defensores de derechos humanos, particularmente en Oaxaca y Chiapas. A lo largo del sexenio se reportaron 15 casos de personas desaparecidas.

En ese contexto, el 19 de octubre de 2001 sucedió el primer hecho significativo de violación a los derechos humanos en el sexenio de Fox: Digna Ochoa y Placido, defensora de los derechos humanos, que había estado fuera de México por razones de seguridad ante múltiples amenazas y un atentado contra su vida, fue encontrada muerta en su despacho de la ciudad de México.

El movimiento civil de derechos humanos reclamó el esclarecimiento de la muerte de la abogada como un asesinato, situación que contrastó con la postura de su antiguo jefe en el Centro de Derechos Humanos “Miguel A. Pro Juárez” de la Compañía de Jesús (Álvarez, Rafael, testimonio), quien sugirió a la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal que se había tratado de un suicidio, tesis que nunca pudo sustentar ante el resto de las organizaciones y que tampoco convenció a sus ex-colaboradores. Sin embargo, esa línea de investigación orientó la conclusión de la fiscal especial, siendo rechazada por el movimiento civil y cuestionada por la CDHDF (2004).

Hasta ese momento, en octubre de 2001, Fox convocó, por primera vez, a una reunión urgente a los dirigentes del movimiento de derechos humanos en Los Pinos. A partir de ese momento la Red-TDT retomó su postura de hacer exigible la agenda de derechos humanos que el candidato Fox había recibido en julio del 2000, y cuyo compromiso de implementación había sido reducido al ámbito de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin interlocución pública ni acuerdos con el movimiento de derechos humanos, y sin una competencia expresa por parte de las secretarías conductoras de la política interior.

Respecto de la impunidad histórica ante los casos de la Guerra Sucia, la única excepción en materia de un compromiso público con el esclarecimiento de una situación de impunidad histórica, es la investigación que dio origen a la recomendación 26/2001 de la CNDH sobre casos de desaparición forzada, cuyo cumplimiento, una vez más, fue limitado durante el gobierno de Vicente Fox. Todo ello después de que el debate interno en el gabinete de Fox con respecto a la posible creación de una Comisión de la Verdad fue ganado por el sector formalista, en alianza con los miembros duros, por lo que derivó en la

conformación de una Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSSP).

Durante el gobierno de Fox, como sucedió en los últimos gobiernos del PRI, se tomaron una serie de medidas e innovaciones en la estructura administrativa, pero sin una profunda reforma del estado. En esa dinámica se incluyen: la creación de una Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en la SEGOB (creada el 13 de junio de 2002), y la ampliación del mandato a la Subsecretaría correspondiente. La creación del cargo de Embajadora Especial de Derechos Humanos y Democracia, que sería sustituida por el cargo de Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia en Relaciones Exteriores.

Mariclaire Acosta encabezó un nuevo mecanismo de diálogo, pero dentro del mismo formato generado por Zedillo, que posteriormente fue refuncionalizado bajo el nombre de Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH). A pesar de ese evidente continuismo, los distintos informes a los organismos internacionales presentaban las medidas como producto de la transición política, cuando en realidad esa transición se había dado al final del régimen priísta.

En 2003 el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, cuya elaboración fue coordinada por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2003, que contó con una amplia participación de la sociedad civil, abordó dimensiones recurrentes en el análisis de la impunidad mexicana como la impunidad derivada del sistema de justicia penal, del fuero militar, de los delitos históricos de lesa humanidad de décadas anteriores y del incumplimiento de las recomendaciones, lo que constató la existencia de una cultura de la impunidad, de añejos patrones culturales y obstáculos estructurales “que se han ido levantando desde hace años e incluso siglos” (véase prólogo en Oficina del Alto Comisionado, 2003).

A pesar de la realización del primer diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México, con reconocimiento y apoyo de la ACNUDH, sus contenidos

y recomendaciones sólo fueron recuperados parcialmente en el segundo Programa Nacional de Derechos Humanos generado en 2004, en un ejercicio conducido por la Secretaría de Gobernación.

Con esa serie de hechos y la falta de concreción de los ofrecimientos de campaña el bono democrático y la dote de derechos humanos comenzaron a devaluarse o diluirse, en detrimento de la calidad y profundidad de la transición política a una democracia formal.

Paradójicamente, pero también consistentemente, una década después del primer informe nacional, pero ahora frente a un gobierno federal de alternancia, se volvió a producir un informe colectivo de las organizaciones civiles bajo el título de *La impunidad en México* (2003).

Fuera del trabajo de recomendación y seguimiento de comunicaciones y recomendaciones por casos de violaciones individuales y colectivas, así como del primer intento de sometimiento del caso Martín del Campo ante la CoIDH, la CIDH no destacó por su voluntad de exigir el cumplimiento de las recomendaciones de su informe sobre la situación general, que se había publicado en 1998, es decir, a lo largo de casi un sexenio hubo omisión de la Comisión Interamericana para coadyuvar en la aplicación de las recomendaciones para la erradicación de los factores que propician la impunidad.

Entre 2006 y 2007 se inició un ciclo anual de represión política ocurrido al final de la administración de Vicente Fox y en el que se registraron desalojos violentos y enfrentamientos represivos con detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones sumarias. Los espacios en los que se dieron esos abusos incluyen Pasta de Conchos, Lázaro Cárdenas, Atenco y Oaxaca. La dinámica de abusos a la que nos referimos ha mantenido una inercia en el arranque de la administración de Calderón con los excesos reportados en operativos militares del combate al narcotráfico en 2007 (Michoacán, Zongolica y Sinaloa, entre otros). Al respecto, el movimiento de derechos humanos sigue identificando la impunidad como un tema recurrente en la mayoría de los ámbitos de los

derechos humanos, tal como se expresó en el informe colectivo presentado por el más amplio espectro de organizaciones civiles de investigación y defensa jamás reunido (Informe general sobre la situación de los derechos humanos en México, 2007), y que fue entregado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su visita a México de abril de 2007.

En síntesis, se registró una política exterior proactiva al inicio del sexenio, con el anuncio de la invitación abierta y permanente a los mecanismos de la ONU para la visita a México, pero posteriormente, la política se fue volviendo inercial, excepto cuando se asumió la presidencia del nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

En materia de política interna, el Acuerdo de Cooperación Técnica y la Oficina en México de la ACNUDH no tuvo los efectos esperados, pero debido a factores gubernamentales internos, y no a la calidad de los cooperantes. La política interior de derechos humanos careció de *expertise* cuando había voluntad política, y posteriormente tuvo cierta experiencia y apoyos externos, pero adoleció de la voluntad de cambio.

Finalmente, con base en el análisis realizado y la dinámica de los actores estatales y civiles descritos, se recupera la **periodización** que intenta definir los principales cambios en coyunturas históricas de mediano plazo relativas a la transformación de las políticas de derechos humanos frente a la impunidad:

- 1968-1983 La política ciudadana de testimonio y denuncia desde la oposición
- 1979-1989 Gestión autoritaria y proteccionismo soberanista de “la dictadura perfecta”
- 1984-1994: Emergencia organizativa y articulación ciudadana
- 1990-2000 Apertura autoritaria con crisis de seguridad interior, mediatización institucional y política exterior reactiva-proactiva
- 1995-2006 La política ciudadana de incidencia para la transición
- 2001-2006: Continuidad de la política dual: alternancia sin reforma del régimen, con desigualdad social y con agenda externa-interna de derechos

4. La impunidad “democrática”: balance histórico

Al describir las coyunturas históricas del devenir de las políticas de derechos humanos en dos países latinoamericanos se partió del supuesto de que la protección pública de los derechos y la impunidad, a la que podemos caracterizar de manera sintética como la desprotección crónica o reiterativa de los derechos, cuyo resultado es una ausencia de justicia, son dos caras de una misma moneda.

En los dos casos nacionales estudiados se ha podido constatar una tendencia a la protección selectiva de los derechos jurídicamente reconocidos y, por tanto, a la desprotección deliberada, por acción u omisión, tanto en los regímenes con proyecto autoritario como en los regímenes civiles con proyecto o discurso democrático.

Los abusos de poder que se traducen en violaciones a los derechos fundamentales son prácticas existentes en uno u otro tipo de régimen, al igual que el posible encubrimiento y falta de castigo de los responsables. Sin embargo, en el terreno de la frecuencia –o sistematicidad- de este tipo de eventos se registran diferencias, ya que en los primeros la tendencia es llevar a cabo prácticas generalizadas o masivas, mientras que en las democracias la práctica de los abusos suele ser esporádica o aislada, aunque también pueden ser sistemáticas en ámbitos de derechos no relacionados con la vida, integridad y seguridad de las personas. En cambio, la materia objeto del abuso de poder en los regímenes autoritarios si suele estar relacionada con la vida, la integridad, la seguridad y la seguridad jurídica de las personas, mientras que en las democracias se cuida que ese tipo de abusos no ocurra sistemáticamente o no se quede sin castigo.

4.1. Políticas de impunidad y de derechos humanos en democracia

En primer lugar, en ambos casos nacionales, se ha logrado presentar una visión sistemática del modelo de impunidad prevaleciente en el origen de una y otra de las narraciones de poco más de tres décadas. Es decir, se optó por no hacer una descripción histórica del ejercicio autoritario y dictatorial del poder, dado que han sido múltiples las narraciones que, en uno u otro caso, han contado lo sucedido y, como en el caso chileno, tres iniciativas institucionales intentaron esclarecer la verdad histórica y aportaron elementos para reconstruir la verdad jurídica en algunos casos. En cambio, se ha privilegiado la presentación de los factores de la impunidad de origen, para intentar monitorear su continuidad o su ruptura de manera diacrónica a lo largo de la década de los años setenta, ochenta, noventa y los primeros años del nuevo siglo, como lo describen los capítulos dos y tres.

En ambos casos se identificaron, tantos elementos de impunidad política o *de facto* como de impunidad jurídica o *de jure*. La impunidad *de facto* de cada caso dependió del carácter autoritario y coercitivo de cada régimen: en el caso de Chile se trató de una dictadura militar golpista prolongada que aplicó un esquema de conflicto de alta intensidad inicial; en tanto que en el caso de México podemos describir al régimen priísta como una dictadura de partido con presidencialismo autoritario que administró momentos de conflicto intensivo dentro de un esquema de gestión prolongada del conflicto.

El tipo de régimen, el momento por el que éste atravesaba y la capacidad de dominio definieron los alcances del modelo de impunidad *de facto*. En cambio, la impunidad *de jure* respondió al diseño normativo así como a la voluntad por aplicarlo de manera igualitaria o sin ella.

4.1.1. Políticas de impunidad “autoritarias”

a. En la dictadura chilena el poder político se ejerció como una concentración unívoca, centralista y jerarquizada, que subordinaba al individuo a la nación bajo el argumento de la seguridad nacional. Por ello se generó un avasallamiento intensivo de los sectores democráticos de izquierda, y se intentaba eliminar al denominado “enemigo interno”, tanto por vías legales como ilegales, mediante la práctica de la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura, principalmente. La impunidad *de jure* se ejerció mediante mecanismos legales como la amnistía y su aplicación benigna a favor de los perpetradores de abusos, por parte del poder judicial, o la ley que permitió la destrucción de los archivos de los servicios de inteligencia; así como con el uso de mecanismos legales ineficientes que legalizaron las torturas, para arrancar confesiones, o las detenciones arbitrarias.

b. En cuanto al modelo de impunidad *de facto* en México, se pudo constatar que la dictadura mexicana de partido ejerció un control centralizado-descentralizado del poder en el que, sistemáticamente, se cooptaba, se hostigaba o se criminalizaba a los opositores, bajo el argumento de la paz social y de la estabilidad nacional. Ello favoreció un reclutamiento o, en su defecto, un avasallamiento selectivo de los militantes de izquierda y de otro tipo de opositores; también se practicó la ejecución de masacres periódicas con apoyo en la desaparición forzada selectiva, las ejecuciones extrajudiciales selectivas y la tortura, la cual pasó de ser generalizada a una pauta sistemática, que se posibilitó por el cobijo de la protección corporativa que se ejercía mediante la actuación parcial de las procuradurías a los perpetradores de abuso, en nombre del régimen. Por su parte, la impunidad *de jure* fue ejercida gracias a la penalización del ejercicio de ciertos derechos (sociales y de opinión) o a la asimilación de los detenidos con delincuentes comunes,

Por lo que se puede concluir que, en ambos casos nacionales, existieron racionalidades jurídicas y políticas para ejercer la ausencia de castigo de las

graves violaciones a los derechos humanos. Es decir, se ha podido constatar que, para ambos casos, existieron justificaciones, que van desde una razón de estado hasta una del poder, que se traducen en una legalización de la injusticia o de la desigualdad jurídica.

4.1.2. Políticas de derechos humanos “autoritarias”

Las narraciones históricas mostraron que aún los mismos regímenes autoritarios establecieron políticas de derechos humanos, a causa de la presión externa, pero estas políticas fueron de orientación formalista, y, desde luego, funcionales con las políticas de impunidad ya descritas:

a. En el caso chileno, la dictadura fue objeto de presiones internacionales para limitar la operación de actos violentos fuera de su territorio y para establecer límites a las violaciones generalizadas y sistemáticas de la etapa inmediata al golpe, esto favoreció un cambio que fue de prácticas generalizadas a prácticas selectivas de violaciones graves. La constitución aprobada en 1980 incluyó una serie de prerrogativas ciudadanas formales de tipo liberal, compatibles con el modelo neoliberal aplicado, aunque subordinadas al estado de seguridad interior y a la jurisdicción militar frente a la civil, e incluso se firmaron algunos instrumentos convencionales de derechos humanos. Estas condiciones finalmente favorecieron o toleraron el ejercicio de los derechos políticos con un plebiscito y un juego electoral acotado que derivó en la alternancia de régimen, bajo la supervisión y los condicionamientos del estamento militar, con acceso a una justicia política y legalmente subordinada para los asuntos de interés de los actores de la dictadura, pero relativamente funcional para otro tipo de asuntos en materia de política criminal.

b. En el caso de México, el régimen priísta diseñó una política de derechos humanos que pasó del soberanismo cerrado y sin acceso a la justicia y a una seguridad independiente, que favoreció el encubrimiento de las violaciones selectivas ocurridas durante la guerra sucia, a una apertura internacional controlada y funcional con el reformismo del sistema político a finales de los

años setenta, pero con predominio de las instancias internas. Ya en una segunda etapa, de manera paralela con el proceso de apertura comercial y de desgaste del sistema político desde 1988, estableció una institución nacional de derechos humanos de corte formalista-selectiva y con una autonomía política acotada que le impedía proceder contra la impunidad histórica, y que, a la vez, resultaba funcional para el sistema de justicia dominado por la actuación del poder ejecutivo. En esta segunda etapa, la política exterior de derechos humanos pasó del soberanismo defensivo a una apertura y actitud proactiva en donde la voluntad de interlocución internacional buscaba encubrir los factores estructurales internos que eran favorecedores de la impunidad y del escrutinio externo sin consecuencias internas. Se establecieron medidas y programas de tipo administrativo que combatieron simbólicamente la cultura de la impunidad, pero sin mostrar a la sociedad la alternativa de un acceso pleno a la justicia.

4.1.3. Políticas de derechos humanos “democráticas”

Respecto de las políticas de derechos humanos en democracia se pudo constatar que sí hay experiencias o iniciativas planificadas por parte de los regímenes de la llamada “transición política” para aplicar políticas que reviertan algún aspecto de la impunidad heredada, pero esas se presentan con las siguientes características:

a. En el caso chileno las políticas de derechos privilegiaron las medidas ejecutivas (presidencialistas) de investigación histórica con consecuencias inmediatas para el esclarecimiento histórico general, para la reparación colectiva e individual (pecuniaria y posteriormente moral), aunque no para la aplicación de la justicia ni para el esclarecimiento de la verdad histórica en casos individuales. El impulso a la política de justicia frente a la impunidad de la dictadura provino sustancialmente del exterior, con la orden captura de España o la detención y extradición de Pinochet desde Londres, y del enjuiciamiento de los autores del asesinato de Letelier en Estados Unidos, lo que sólo ocurrió a partir del debilitamiento del liderazgo militar, que después de 1998, le permitió tener un papel más independiente al poder judicial en casos de violaciones a los derechos humanos, evitando la aplicación de restricciones legales como la

Ley de Amnistía, legalmente vigente como parte del pacto político para la transición con *modus vivendi* entre militares y civiles. Y como resultado del proceso a Pinochet, la definición de una depuración formal de la imagen del estamento militar con la fallida Mesa de Diálogo, la profundización en el esclarecimiento histórico en casos de prisión política y tortura una vez más sin acceso a la justicia de manera directa, pero ahora generando una serie de cambios constitucionales contra los “enclaves autoritarios” de la constitución del viejo régimen. Así como el inicio de un lento proceso de cooperación con el ACNUDH que derivó en tardíos esfuerzos por construir un Programa Nacional y una Institución Nacional de Derechos Humanos y la paulatina apertura, poco más que formal, al escrutinio en internacional en nuevos temas críticos como: pueblos indígenas, pobreza, discriminación, cárceles, uso excesivo de la fuerza y acusaciones de terrorismo contra activistas rurales, entre otros.

b. Por su parte, la política de derechos humanos de la democracia mexicana, a partir del año 2000, privilegió las medidas voluntaristas de corte administrativo (presidencialistas) para la prevención, sin garantizar el acceso a la verdad en materia histórica, el acceso a la justicia, la reparación del daño, ni las condiciones para la erradicación del modelo jurídico de impunidad civil y militar que favorecieron la guerra sucia y las posteriores violaciones selectivas. La política exterior, una vez más, fue más proactiva, especialmente con la invitación abierta a la supervisión internacional, pero no se vio acompañada por los cambios internos que le dieran coherencia y una consolidación de su liderazgo en los espacios intergubernamentales (más que un liderazgo formal en una época de bajo perfil de la agenda global de derechos posterior al 11 de septiembre de 2001). Administrativamente se buscó introducir, en la política interna, una coordinación ejecutiva y un programa nacional de derechos humanos, pero sin una agenda de cambios profundos y ambiciosos que introdujera las recomendaciones y propuestas de cambio de los relatores independientes y mecanismos convencionales. Estas iniciativas de políticas ejecutivas de derechos tampoco buscaron un equilibrio y, por el contrario, fueron funcionales respecto de la tendencia concentradora del ingreso del modelo económico neoliberal, por lo que una vez más se trató de una reforma

de corte formalista y publicitaria, que no garantizaba la participación abierta a la sociedad civil organizada y sus agendas.

4.1.4. Políticas de impunidad “democráticas”

a. Las políticas de impunidad de la democracia chilena a partir de 1990 y hasta 2009 partieron de la definición de objetivos prioritarios en materia de gobernabilidad como *leitmotiv* del aparato gubernamental, situación que ha favorecido la prolongación de ciertas estructuras de impunidad como la ley de amnistía, la justicia militar con poder sobre la civil y la aplicación de medidas de seguridad del estado como las acusaciones por terrorismo en contra de activistas, y el uso excesivo de la fuerza contra acciones ciudadanas y estudiantiles pacíficas. La impunidad de la democracia chilena, en buena parte heredada del régimen autoritario, ha significado, en términos sociales, la injustificada prolongación de las políticas de corte neoliberal que favorecen la concentración del ingreso y la existencia de sectores depauperados o en situación crítica. Paralelamente, las condiciones de gobernabilidad y la falta de voluntad política han limitado o retrasado la aplicación de iniciativas estructurales en materia de derechos humanos (programa nacional e institución nacional) cuya aplicación ha resultado deliberadamente lenta e ineficaz.

b. Las políticas de impunidad de la democracia mexicana, a partir del año 2000, se han basado en la continuación y adaptación de los mecanismos de acceso desigual a la justicia del régimen priísta, que han impedido un esclarecimiento y enjuiciamiento debido en los casos históricos, excepto por la participación extraordinaria de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se ha buscado conservar los altos índices de impunidad, o la aplicación selectiva de la justicia, situación que ha favorecido y alimentado un nuevo ciclo de violencia criminal y de abusos de poder militar, con apoyo de los Estados Unidos, a través de la Iniciativa Mérida y el decreto de una guerra contra las drogas al estilo del Plan Colombia, es decir, con conducción militar, militarización de la seguridad pública, enfrentamiento de la criminalidad organizada con el uso de la fuerza policiaco-militar que favorece un esquema de mera administración y no erradicación de la violencia y del narcotráfico.

Todo esto ocurre en un proceso de desgaste de los procesos democráticos, del juego entre partidos políticos, de la baja calidad de la rendición de cuentas pública y de represión, hostigamiento o combate por parte de agentes públicos o privados a la libertad de expresión y a las personas defensoras de los derechos humanos. En síntesis, se observa un modelo de democracia formal, no participativa ni social, con mecanismos y programas de derechos humanos igualmente formales, sin ambición de aplicar alguna agenda de transformación para la profundización o popularización democrática.

Es decir, al intentar verificar la manera como se han reconocido, protegido, respetado y promovido los derechos humanos, es decir, el modo en que se han concretado las obligaciones o deberes inherentes a toda función estatal con relación a los derechos ciudadanos, derechos humanos y/o derechos fundamentales, se han encontrado situaciones de aplicación anormal o selectiva de los derechos, que no son casuales y responden a una racionalidad de desigualdad jurídica a favor de los operadores del poder. Se trata de sistemas hegemónicos por grupos y estructuras de poder político o militar, pero susceptibles de ser utilizadas por otros poderes fácticos que, generalmente, operan al margen de los canales legales y democráticos (económicos, ya sean productivos, comerciales o financieros; coactivos, tanto militares como policíacos y delincuenciales; simbólicos, de tipo mediático, religioso o cultural-ideológico; o políticos, incluyendo los partidistas y los caudillistas).

4.2 Balance de la disputa democrática entre impunidad y derechos humanos

A continuación se intentará enmarcar el proceso dialéctico identificado en América Latina por Umaña (1991), entre derechos humanos e impunidad, en el marco del análisis de la disputa de proyectos entre actores del estado, el mercado y la sociedad civil definida por Álvarez, Dagnino y Escobar (1998).

a. Balance del caso chileno

Antes de 1998, para la derecha y las fuerzas armadas que respaldaron al general Pinochet, sólo había una política de derechos humanos posible o deseable: lograr el olvido de los hechos y las responsabilidades para poder retomar la construcción del proyecto de nación en una coexistencia basada en una supuesta reconciliación sin justicia, y con dosis mínimas de verdad y rendición de cuentas sobre el pasado.

Este fenómeno es lo que Brian Loveman y Elizabeth Lira (2002) llamaron el espejismo de la reconciliación, es decir, limitar el proceso histórico a cerrar la vista al pasado y voltear hacia el futuro. Una política de impunidad dominante de cualquier lógica política y administrativa de respeto y protección de los derechos fundamentales. Un aparente *laissez faire* como fruto del olvido y la impunidad, que se apoya en el paso del tiempo y la tendencia cortoplacista por el presente, con una resignación de la mayoría a vivir una mera democracia restringida con derechos restringidos, un modelo de convivencia diseñado desde la constitución de 1980 como plan alternativo frente a una caída del régimen militar, como finalmente sucedió una década después, y cuyos candados legales pervivieron durante tres lustros más en el texto constitucional.

Sin embargo los gobiernos de la Concertación encontraron condiciones para modificar dicho *status quo* a partir de la sorpresiva detención de Augusto Pinochet en Londres, en un ciclo que tuvo como culmen una serie de reformas constitucionales, una mayor proactividad del poder judicial ante casos de derechos humanos y la extinción del liderazgo del ex-dictador, por lo que han llamado sus diversas muertes: política, militar, moral (con las defraudaciones familiares descubiertas) y la natural en 2006 (Bueno León, 2006).

En un ejercicio de autobalance, recogiendo los hechos de casi dos décadas de gobiernos de la Concertación, el posicionamiento general del estado chileno

ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2009, en el Examen Periódico Universal (Informe Nacional de Chile, 2009), fue resumido de la siguiente manera: “en materia de justicia, el camino, aunque difícil, no se ha interrumpido.”⁸¹ Como en pocas ocasiones lo había hecho, el gobierno reconoció dos factores decisivos, externos al ámbito del poder ejecutivo que fueron acicates en su política de combate a la impunidad: la persistencia de los familiares de las víctimas de abusos a los derechos humanos y de sus abogados; y los avances en los procesos ante los tribunales de justicia, en buena parte derivados del nombramiento de jueces especializados encargados de las causas de derechos humanos.

El informe oficial de balance del estado chileno reconoció la existencia de “enclaves autoritarios” en la legislación chilena que “entorpecían el disfrute pleno de derechos”⁸², concepto que desde hacía más de una década había utilizado Alexandra Barahona (1997),⁸³ pero que no había sido claramente adoptado como parte del discurso gubernamental. Su balance era que con las reformas a la constitución en 2005 había sido posible eliminar algunos de esos factores estructurales de la impunidad como las senadurías designadas y vitalicias, la imposibilidad de llamar a retiro a los jefes de las fuerzas armadas, la injerencia del poder militar en los nombramientos de miembros de las fuerzas armadas y la subordinación de las tareas de seguridad pública interna a las fuerzas armadas, a través de los cuerpos de carabineros, principalmente. Sin embargo, uno de los principales factores de impunidad jurídica, el Decreto Ley de Amnistía, no había podido ser derogado por los gobiernos democráticos, debilidad que no era reconocida públicamente como una limitante por parte de los gobiernos de la Concertación democrática.

El gobierno reconoció la ausencia de cambios en el sistema binominal de elecciones que excluye de la representación política a las minorías políticas excluidas de las coaliciones hegemónicas.

⁸¹ *Informe nacional*, pág. 5.

⁸² *Informe nacional*, pág. 3.

⁸³ Alexandra Barahona constató que “Chile experienced the ‘transition by extrication’ par excellence and authoritarian enclaves abound” (1997, p. 15).

Sin embargo, en materia de políticas y mecanismos de derechos humanos se pudo observar un gran retraso en la concreción de iniciativas nacionales, una década después de haber sido recomendada la medida de crear un programa nacional de acción en derechos humanos, por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993). Se podría argumentar que esa estrategia nacional habría sido demorada por el desarrollo de tres grandes iniciativas de esclarecimiento histórico a lo largo de los gobiernos de la Concertación. Sin embargo existe evidencia que muestra que sin el respaldo y exigencia de instancias internacionales no hubiera sido posible concretar el Plan Nacional por la Igualdad y la No Discriminación y la Propuesta de Derechos Humanos del presidente Ricardo Lagos, cuya gestión fue responsabilidad del Ministerio del Interior. Sin embargo, todo indica que la estrategia que se privilegió fue la de intentar revertir paulatinamente algunas de las condiciones estructurales de la impunidad, y así como fortalecer las condiciones para el ejercicio de la hegemonía política frente a los grupos de poder sobrevivientes del periodo dictatorial.

Los gobiernos de la Concertación desarrollaron una estrategia cautelosa en materia de reformas en derechos humanos, tal estrategia pretendía evitar la apertura de múltiples frentes de disputa o confrontación interna simultáneos. Se puede identificar un patrón de políticas en el que cada gobierno democrático concentró sus esfuerzos en una o dos iniciativas proactivas (Comisión de la Verdad y Reconciliación, procesamiento de Pinochet con Mesa de Diálogo, Comisión de Prisión Política y Tortura, Instituto Nacional de Derechos Humanos), generalmente arropadas por apoyos sociales y políticos colectivos, para pasar entonces a la defensa reactiva de sus efectos directos e indirectos, tanto en el ámbito de reformas legislativas, de mecanismos administrativos con presupuesto, así como en el terreno de las políticas de reparación.

Una muestra de lo anterior fue el largo proceso de creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos cristalizado en 2009, y en el que el régimen de la Concertación aplicó el principio de cautela. Su proceso de preparación política duró casi una década, a partir de la firma del acuerdo inicial de

cooperación con la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos en el año 2000, y tuvo, como etapa de reimpulso, las recomendaciones de la Comisión Valech (2004) relativas a la necesidad de llevar a cabo su creación como una medida de “corrección institucional”, complementaria en la reparación histórica.

En ese proceso prolongado la “prudencia” democrática en temas de derechos humanos fue una muestra de la insuficiencia de consensos entre las fuerzas políticas del bloque gobernante que buscaba, además, lanzar iniciativas con condiciones para ser aprobadas sin graves reveses en el congreso nacional, condición que, en ocasiones, obligaba a rebajar los alcances políticos y jurisdiccionales de las iniciativas. Por ejemplo, en el diseño de dicha institución nacional tipo *ombudsman* estuvo a debate el tema de la autonomía política derivada del número mayoritario de consejeros nombrados por los poderes públicos (6) frente a los representantes de sectores de la sociedad civil (5).

Al respecto, uno de los temas centrales que se dialogaron entre la presidenta Bachelet y el movimiento de expresos políticos, con el que mantenía vínculos históricos, fue el de la ampliación de la capacidad del estado para cubrir reparaciones por casos históricos, que incluyera un mayor número de beneficiados de las medidas de reparación (incluyendo a quienes nacieron en cautiverio), y el de las facultades de la institución de derechos humanos para abundar en el tema de la impunidad. De manera que aunque el *ombudsman* diseñado tiene la posibilidad de interponer recursos y de representar a las víctimas en causas de genocidio, desaparición forzada, tortura, tráfico y trata de personas, tanto históricas como posteriores, políticamente no cuenta con un consejo con mayoría ciudadana, lo que da cuenta de la decisión de privilegiar consensos para asegurar la gobernabilidad en el corto plazo, a costa de la autolimitación en el diseño de reformas y mecanismos definitivos en temas de impunidad y derechos humanos.

En materia de realización del derecho a la verdad, una de las principales carencias de los gobiernos democráticos consiste en el escaso acopio de información suficiente y creíble con respecto al destino de las personas

detenidas-desaparecidas, de la forma en que murieron y cómo fueron desaparecidos sus cuerpos, lo que implica que la segunda iniciativa de indagación histórica, la Mesa de Diálogo, pueda ser valorada como una iniciativa con poco impacto en términos de la obtención de documentos probatorios, y de fuentes castrenses, para el esclarecimiento de los casos individuales.

En contraste con lo anterior, los gobiernos democráticos definieron una mayor apertura a la cooperación y el escrutinio internacional en temas de derechos humanos. El ejecutivo chileno se vio beneficiado por la intervención de la justicia universal en el encausamiento y captura del general Pinochet, con la intervención de la justicia española y la intervención del gobierno británico, así como por la reafirmación de la agenda de reformas contra la ley de amnistía que se derivó de la serie de recomendaciones de diversos mecanismos convencionales y de expertos independientes tanto de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aunque la consecuencia lógica fue la necesidad de abrirse al escrutinio exterior en otros temas críticos de la agenda de los gobiernos democráticos como los derechos de los pueblos indígenas (especialmente en temas de represión por “terrorismo”, acceso a tierras y reconocimiento constitucional de derechos), la igualdad de derechos en materia de género, los derechos de las mujeres y derechos de las minorías sexuales, seguridad pública con uso excesivo de la fuerza y condiciones carcelarias, entre otros. Consecuente con la postura anterior, una de las medidas más recientes fue el anuncio del gobierno chileno de extender una invitación permanente a todos los mecanismos de derechos humanos del sistema de la ONU.

En resumen, para el caso chileno la aplicación de diversas fases de políticas de derechos humanos permitió un limitado avance “administrado” en la vigencia de los derechos humanos a cambio de evitar confrontaciones desestabilizadoras por parte de los sectores militares y de la derecha política.

Este balance coincide con el análisis histórico de Loveman y Lira (2002, p. 433), que constata que en la transición política de 1990 se había reflejado una

serie de ambigüedades y límites, basadas en “acuerdos parciales y constreñidos, incapaz de terminar con esa larga historia en la que se gobernaba al país mediante acuerdos cupulares y atrapada en la imposibilidad de salir de la institucionalidad impuesta en 1980.” (Loveman y Lira, 2002, p. 436) Para estos autores el saldo había sido que ni Pinochet, ni sus familiares, ni los demás miembros de las fuerzas armadas habían podido gozar de “impunidad completa” desde 1990, pero tampoco se había registrado una reconciliación política entre los sectores confrontados, por lo que las fórmulas de “amnistías, indultos y pactos cupulares” eran inútiles ante la profundidad de la confrontación y el daño generado en términos de vidas y proyectos de vida dañados o aniquilados.

Las dificultades para un combate frontal a la impunidad *de jure* así como para lograr la desestructuración de sus mecanismos de sostenimiento por parte de los gobiernos de la Concertación, favorecieron la prevalencia de algunos elementos de las políticas de impunidad de la dictadura militar que dieron origen a diversas crisis de gobernabilidad. Se registró una coexistencia de resabios de las políticas de impunidad y los actores de la dictadura militar, con las diferentes políticas de derechos humanos y los actores emergentes que propugnaron proyectos de orientación progresista. El saldo fue la implementación de una política de derechos humanos con un discurso fuerte, pero con efectos débiles en los factores de la impunidad, que se mostró favorecedora de una gobernabilidad de cohabitación entre fuerzas y proyectos opuestos bajo la lógica de una progresividad estabilizadora.

b. Balance del caso mexicano

En México la transición foxista se planteó algunos resultados propagandísticos en casos y situaciones trascendentes, pero aisladas, todo ello ocurrió en un corto plazo. Para el largo plazo, la sociedad mexicana se quedó esperando el cumplimiento de las promesas de cambio de instituciones y procedimientos del viejo régimen, aunque no toda la responsabilidad recae en el ejecutivo federal.

Dentro de ese panorama de ambigüedad en la transición política, ante el cambio de gobierno en el 2006, hubo una reactivación de varias dinámicas autoritarias, justo cuando Fox no tenía ya todo el poder frente al proceso electoral.

Las organizaciones hicieron un monitoreo estrecho del ciclo anual de represión política ocurrido entre 2006-2007 al final de la administración de Vicente Fox y en el inicio de la de Calderón, éste abarcó: Pasta de Conchos, Lázaro Cárdenas, Atenco, Oaxaca y los excesos cometidos en los operativos militares de combate al narcotráfico en 2007 (Michoacán, Zongolica y Sinaloa, entre otros). A causa de dicho ciclo violento en el que se ha generado un alto número de presos por motivos políticos, el movimiento de derechos humanos sigue identificando la impunidad como un tema recurrente en la mayoría de los ámbitos de los derechos humanos. Esa percepción quedó plasmada en el informe colectivo presentado por el más amplio espectro de organizaciones civiles de investigación y defensa jamás reunido,⁸⁴ que fue entregado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su visita a México de abril de 2007.

La ausencia de una iniciativa del tipo de las Comisiones de la Verdad o de Esclarecimiento Histórico fue una muestra del tipo de transición política que la administración de Fox estaba dispuesta a encabezar. No existió una verdadera negociación con los actores de la transición respecto de la reforma del estado que implicaba la transición o al menos respecto del deslinde con la impunidad del viejo régimen. En ese sentido el poder militar no fue acotado ni subordinado al poder civil, como lo exigían los mecanismos internacionales y las organizaciones mexicanas.

Sin reformas al sistema de justicia penal, la impunidad estructural del régimen priísta sigue campeando en la mayor parte del país, en detrimento del derecho a la igualdad ante la ley, que es un principio básico de todo régimen jurídico

⁸⁴ Se hace referencia al *Informe general sobre la situación de los derechos humanos en México, México, abril de 2007*. Este informe fue elaborado con el aporte de 200 organizaciones civiles de derechos humanos de todo el país.

que se precie de ser democrático o al menos equitativo. La política externa e interna optó por no impulsar cambios estructurales para desestructurar las bases del sistema de impunidad. Es decir, se trató de una transición de régimen que conservó el mismo régimen de (in)justicia e impunidad.

Reflexión final

En resumen, el impacto sociocultural, político y hasta económico de las políticas de impunidad en América Latina ha trascendido a los regímenes autoritarios que los impulsaron de manera deliberada. La calidad de las democracias emergentes, el tipo de transición de régimen y las propuestas de cambios impulsados discursiva o administrativamente por las políticas de derechos humanos, se ha visto condicionado por la continuidad o la ruptura con las prácticas de impunidad. De manera que a nadie sorprende que en América Latina las políticas de impunidad sean el contexto propicio para que en las democracias formales post-autoritarias también prevalezcan las violaciones a los derechos humanos, independientemente si las transiciones se han dado en países con antecedentes de cultura política democrática elitista restringida (Chile) o de partidocracia elitista corporatizada (México).

Bibliografía

- Acosta, Mariclaire (1992) "Prólogo", en Americas Watch, *Derechos humanos en México, ¿una política de impunidad?*, Editorial Planeta: México.
- Acosta, Mariclaire (2005), "Derechos humanos: de la denuncia a la redefinición de políticas", en Carlos Basombrío (editor), *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*, Fundación Ford y FLACSO-Chile: Santiago.
- Aguayo Quezada, Sergio y Luz Paula Parra Rosales, (1997), *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, Academia Mexicana de Derechos Humanos: México.
- Aguayo, Sergio (1998), 1968. Los archivos de la violencia, Grijalbo: México.
- Aguayo, Sergio (2001), La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México, Grijalbo: México.
- Aldunate, José (1992), "Los derechos humanos y la iglesia en Chile", en *La universidad y los derechos humanos en América Latina*, Unión de Universidades de América Latina y Comisión Nacional de Derechos Humanos: México.
- Allamand, Andrés (1999), *La travesía del desierto*, Aguilar: Santiago.
- Ambos, Kai (1999), *Impunidad y derecho penal internacional*, Ad-Hoc: Buenos Aires.
- Amnistía Internacional (1990), *Mexico. Reported Human Rights Violations in Embocadero State of Veracruz*, (AMR 41/01/90), AI: Londres.
- Amnistía Internacional (1991), *México. Tortura e impunidad*, Editorial Amnistía Internacional: Madrid.
- Amnistía Internacional, Sección Mexicana (2000), *Tortura en México: impunidad amparada en la ley*, Sección Mexicana de Amnistía Internacional: México.
- Amnistía Internacional (1986), *México. Human Rights in Rural Areas*, AI: Londres, AMR 41/07/86/s, citado por Amnistía Internacional (1991), *México Tortura e impunidad*, AI: Londres.

- Amnistía Internacional (1993), *Chile: Torturas desde marzo de 1990*, AI: Londres.
- Angell, Alan (2002), "Chile, 1958-c. 1990", en Leslie Bethell, *Historia de América Latina, Tomo 15. El Cono sur desde 1930*, Editorial Crítica y Cambridge University Press: Barcelona.
- Ansaldi, Waldo (coord.) (2007), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires-México.
- Ansolabehere, Karina (2009), "Cambios en la política y cambios en la justicia: giro a la izquierda y Poder Judicial en América Latina", en Francisco Valdés Ugalde (coord.), *Izquierda, sociedad y democracia en América Latina*, Nuevo Horizonte Editores: México.
- Barahona de Brito, Alexandra, (1997), *Human Rights and Democratization in Latin America, Uruguay and Chile*, Oxford University Press: Nueva York.
- Barahona de Brito, Alexandra, Carmen González-Enríquez y Paloma Aguilar (coords.) (2001), *The Politics of Memory, Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford University Press: Nueva York.
- Bardach, Eugene (2001), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE: México.
- Basombrío, Carlos (editor) (2005), *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*, Fundación Ford/FLACSO: Santiago.
- Bergalli, Roberto (2002), "Impunidad y terceros países o el comienzo de la post-modernidad jurídica (A propósito de los casos chileno y argentino)", en Marcela Suárez Escobar (coord.), *Impunidad: aproximaciones al problema de la injusticia*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco: México.
- Cadena-Roa, Jorge y Pablo González Casanova (coords.) (1988), *Primer Informe sobre la Democracia*, Siglo XXI: México.
- Cadena Roa, Jorge (2003), "State Pacts, Elites and Social Movements in Mexico's Transition to Democracy", en Goldstone, Jack A. (editor), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge University Press: New York.
- Cadena Roa, Jorge, (2004), "¿Qué hay de nuevo con las redes mexicanas de organizaciones civiles?", en Jorge Cadena Roa (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, CEIICH: México.
- Cadena Roa, Jorge, (1988), "Las demandas de la sociedad civil, los partidos políticos y las respuestas del sistema", en González Casanova y Jorge Cadena

- Roa (coords.), *Primer Informe sobre la democracia: México 1988*, Siglo XXI: México.
- Canto Chac, Manuel (2002), "Introducción a las políticas públicas", en Manuel Canto Chac y Oscar Castro Soto (coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, Movimiento Ciudadano por la Democracia: México.
 - Centro Nacional de Comunicación Social, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Iniciativa Ciudadana para el Desarrollo Social, Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, (editores) (2007), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Abril de 2007, mimeo.
 - CIDH (1998), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 24 de septiembre de 1998, CIDH: Washington.
 - Ciurlizza, Javier y Eduardo González, (2006), "Verdad y justicia desde la óptica de la Comisión de la Verdad y Reconciliación", en Filipini, Leonardo y Lisa Magarrell, *El legado de la verdad. La justicia en la transición peruana*, International Center for Transitional Justice: Nueva York.
 - Cleary, Edward L. (1997), *The Struggle for Human Rights in Latin America*, Praeger Books: Westport, Connecticut.
 - Cleary, Edward L. (1997), *La expansión de la organización pro derechos humanos. México y el marco teórico* [ponencia], mimeo.
 - Cleary, Edward L. (2007), *Mobilizing for Human Rights in Latin America*, Kumarian Press: Bloomfield: Connecticut.
 - Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1994), *Memoria del Coloquio 'La experiencia de las comisiones de derechos humanos: realidad actual y perspectivas'*, CDHDF: México.
 - Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (CNPPT) (2004), *Informe*, CNPPT: Santiago.
 - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), (1990), *Observación General 3, sobre "La índole de las obligaciones de los estados parte"* (E/1991/23), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Ginebra.
 - Comité de Enlace (2004), *Documento histórico. Comité de Enlace-Acuerdo de Cooperación Técnica*, mimeo.

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (2004), *Informe especial sobre las irregularidades en la averiguación previa iniciada por la muerte de la licenciada Digna Ochoa*, CDHDF: México
- Concha Malo, Miguel (1988), “Las violaciones a los derechos humanos en México (periodo 1971-1886)”, en Cadena-Roa, Jorge y Pablo González Casanova (coords.) (1988), *Primer Informe sobre la Democracia*, Siglo XXI: México.
- Concha Malo, Miguel (1991), “Los derechos humanos en México” en *Jornadas sobre los derechos humanos en México (Memoria)*, CNDH: México.
- Corporación Latinobarómetro (2009), *Latinobarómetro. Informe 2009*, Corporación Latinobarómetro: Santiago de Chile.
- Cruz Santiago, Claudia (coord.), (2006), *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, Grupo Parlamentario del PRD LX Legislatura-Cámara de Diputados: México.
- Cueva, Agustín (comp.) (1991), *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes: México.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica: México.
- De la Maza, Gonzalo, (2002), “Sociedad civil y democracia en Chile”, en Panfichi, Aldo (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Fondo de Cultura Económica: México.
- De la Maza y Oschenius (2006), “Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en la transición democrática chilena”, en Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica: México.
- *Declaración de Quito de las organizaciones no gubernamentales de América Latina y el Caribe, con motivo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena*, (1993), Agencia Latinoamericana de Información, ALAI: Quito.
- “Declaración y programa de acción de Viena” (1996), en Díaz Cevallos, Ana Berenice, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos. El tratamiento del tema en el nuevo contexto internacional*, CNDH: México.
- Dorfman, Ariel, (2002), *Más allá del miedo: El largo adiós a Pinochet*, Siglo XXI de España Editores: Madrid.

- Dresser, Denise y Jorge Volpi, *et. al.*, (2006), *México: lo que todo ciudadano quisiera (no) saber de su patria*, Nuevo Siglo Aguilar: México
- Eguizabal, Cristina, (2000), "Latin American foreign policies and human rights", en Forsythe, David P. (editor), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, United Nations University Press: Nueva York.
- Elizondo, Carlos y Luis Maira (2000), *Chile-México: dos transiciones frente a frente*, Editorial Grijalbo: México.
- Ellacuría, Ignacio (1990b), *Filosofía de la realidad histórica*, Editorial Trotta: Madrid.
- Ellacuría, Ignacio (1996), *Escritos filosóficos I*, Universidad Centroamericana Editores: San Salvador.
- Ellacuría, Ignacio (1999), *Escritos filosóficos II*, Universidad Centroamericana Editores: San Salvador.
- Ellacuría, Ignacio (2000), *Escritos teológicos I*, Universidad Centroamericana Editores: San Salvador.
- Ellacuría, Ignacio (2000), *Escritos teológicos II*, Universidad Centroamericana Editores: San Salvador.
- Etchegoyen, Carlos (coord.) (1993), *Salud mental comunitaria y derechos humanos*, Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos: Quito.
- Fernández Villarreal, David (2006), Ignacio Ellacuría: vida pensamiento e impacto en la universidad jesuita de hoy, Universidad Iberoamericana: México.
- Flores, Balbina, Benoit Hervieu y Jean-Francois Juliard, (2009), *México. Los entresijos de la impunidad. Escalada de la seguridad pública y pesadez burocrática*, Reporteros Sin Fronteras, Despacho Américas: Paris.
- Fix-Fierro, Héctor, (2004) "La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática", en Luis Pásara (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva: Lima.
- Fix Zamudio, Héctor, (1988), *Latinoamérica: constitución, proceso y derechos humanos*, Editorial Porrúa-UDUAL: México.
- Forsythe, David P. (editor) (2000), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, The United Nations University Press: Nueva York.
- Garretón, Manuel Antonio (2003), *The incomplete democracy. Studies on politics and society in Latin America and Chile*, North Carolina University Press: North Carolina.

- Garretón, Roberto (2004), "Derechos humanos y políticas públicas", en Margarita Navarrete (coord.), *Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Un compromiso regional*, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur: Montevideo.
- Giraldo, Javier (1996), "Sociedad civil frente a la impunidad", en *Seminario Internacional: "Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos"*, 14 de diciembre de 1996, CODEPU, Santiago.
- Goldstone, Richard (1999), "Preface", en Carla Hesse y Robert Post, *Human Rights in Political Transitions: Gettysburg to Bosnia*, Zone Books: Nueva York.
- González, Alejandro (1994), "Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad", en Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), *Sistema Interamericano para la protección de los derechos humanos: apuntes para una evaluación*, ILSA: Bogotá.
- Gros Espiel, Héctor (1995), *Derechos humanos y vida internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México.
- Hernández, Mario, Yamina López y Juan Antonio Vega (editores) (2002), *Consulta Latinoamericana de Defensores de Derechos Humanos*, Comité Impulsor de la Consulta: México.
- Hesse, Carla y Robert Post, (1999), *Human Rights in Political Transitions: Gettysburg to Bosnia*, Zone Books: Nueva York.
- *Juventud e identidad: 20 años de lucha de Abuelas de Plaza de Mayo*, (1999), Espacio: Buenos Aires.
- Lagos Escobar, Ricardo, (2004), "Nunca más negarlo, para nunca más vivirlo", en *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*, Ministerio del Interior, Santiago.
- Loveman, Brian y Elizabeth Lira (2002), *El espejismo de la reconciliación política: Chile 1990-2002*, LOM Editores: Santiago.
- Madrazo Cuéllar, Jorge, (1993), *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, Fondo de Cultura Económica: México.
- Maira, Luis (1999), *Chile, la transición interminable*, Editorial Grijalbo: México.
- Martín Medem, José Manuel (1998), *La guerra contra los niños: la impunidad de la violencia en la miseria*, El Viejo Topo: Barcelona.
- Martínez M., José (1999), *Las enseñanzas del profesor: indagación de Carlos Hank González: lecciones de poder, impunidad y corrupción*, Océano: México.

- Mattarollo, Rodolfo, (1991a), "La problemática de la impunidad", en *Cuadernos para ONG del IIDH no. 3*, IIDH: San José.
- Mattarollo, Rodolfo (1991b), "Amnistías e indultos recientes en América Latina a la luz del derecho internacional", en Tribunal Permanente de los Pueblos, *Proceso a la impunidad de los crímenes de lesa humanidad en América Latina 1989-1991*, Liga Internacional por los Derechos y la Liberación de los Pueblos: Bogotá.
- Mattarollo, Rodolfo, (2002) "Truth Commissions", en Cherif Bassiouni (editor), *Post-Conflict Justice*, Transnational Publishers: Ardsley, Nueva York.
- McClintock, Michael, (1992), *Instruments of Statecraft. U.S. Guerrilla Warfare, Counterinsurgency and Counterterrorism, 1940-1990*, Pantheon Books: Nueva York.
- Moulián, Tomás (1997), *Chile actual. Anatomía de un mito*, Arcis Universidad y Ediciones LOM: Santiago.
- Moulián, Tomás, (2002), *En la brecha. Derechos humanos, críticas y alternativas*, Ediciones LOM: Santiago.
- Namuncura, Domingo (2005), "Hacer derechos humanos desde la sociedad civil y desde el estado. Reflexiones sobre semejanzas y diferencias", en Carlos Basombrío (ed.), *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*, Fundación Ford/FLACSO: Santiago.
- O'Donnell, Guillermo, et. al. (comps.), (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. 2. América Latina*, Paidós: Barcelona-México.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (2003), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, OACNUDH: México
- Panfichi, Aldo, (coord.), (2002), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Fondo de Cultura Económica: México.
- Pásara, Luis (comp.) (2004), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva: Lima.
- Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1999), *National Program to Promote and Strengthen Human Rights*, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Relaciones Exteriores: México.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD: Bogotá.
- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos” (2000), *Agenda mínima de justicia y derechos humanos*, Red-TDT: México.
- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos” (1993), *La impunidad persistente, Informe*, Red-TDT: México.
- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos” (1994), , *Informe de la Red Nacional sobre Casos de violaciones a los Derechos Humanos en Chiapas*, Red-TDT , México.
- Reygadas, Rafael (1998), *Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia*: México.
- Ríos, Marcela (2002), “Feminismo chileno en la década de 1990: paradojas de una transición inconclusa”, en Panfichi, Aldo (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Fondo de Cultura Económica: México.
- Roccatti, Mireille , (1994), “Las causas de las comisiones de derechos humanos”, en CDHDF, *Memoria del Coloquio ‘La experiencia de las comisiones de derechos humanos: realidad actual y perspectivas’*, CDHDF: México.
- Roht-Arriaza, Naomi (editora), (1995), *Impunity and Human Rights Violations in International Law and Practice*. Oxford University Press: Nueva York.
- Roht-Arriaza, Naomi (1999), “*The Need for Moral Reconstruction in the Wake of Past Human Rights Violations: An Interview with José Zalaquett*”, en Carla Hesse y Robert Post (editores), *Human Rights in Political Transitions: Gettysburg to Bosnia*, Zone Books: Nueva York.
- Roht-Arriaza, Naomi (2003), “Of Catalysts and Cases: Transnational Prosecutions and Impunity in Latin America”, en Madeleine Davis (editora), *The Pinochet Case: Origins, Progress and Implications*, Institute of Latin American Studies: Londres.
- Rojas Alba, Mario, (1996), *Las manos sucias. Violación a los derechos humanos en México (1988-1995)*, Editorial Grijalbo: México.

- Ronquillo, Víctor (1996), *La guerra oculta: impunidad y violencia política*, Espasa: México.
- Ruíz Guerra, Rubén (coord.) (2005), *Entre la memoria y la justicia. Experiencias latinoamericanas sobre guerra sucia y defensa de los derechos humanos*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos-UNAM: México.
- Secretaría de Derechos Humanos del PRD, *En defensa de los derechos humanos*, Grupo Parlamentario del PRD, México, 1994, citado por Rojas Alba, Mario, (1996), *Las manos sucias. Violación a los derechos humanos en México (1988-1995)*, Editorial Grijalbo: México.
- Selser, Gregorio (1988), *El documento de Santa Fe, Reagan y los derechos humanos*, Alpa Corral: México.
- Solares, Martín (et. al.) (2003), *Nuevas líneas de investigación. 21 relatos sobre la impunidad*, Editorial Era: México.
- Sols Lucía, José (1999), *La teología histórica de Ignacio Ellacuría*, Editorial Trotta, Madrid.
- Sousa Santos, Boaventura de (2009), *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*, Editorial Trotta: Madrid.
- Suárez Escobar, Marcela (coord.) (2002), *Impunidad: aproximaciones al problema de la injusticia*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco: México.
- Tapia Hernández, Silverio (compilador), (1995), *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México: Toluca.
- Thorp, Rosemary (2002), *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington.
- Torre Villar, Ernesto de la y Jorge Mario García Laguardia, (1976), *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM: México.
- *Tres años de represión política en México*, Comisión de Derechos Humanos del PRD, México, julio de 1991, citado por Rojas Alba, Mario, (1996), *Las manos sucias. Violación a los derechos humanos en México (1988-1995)*, Editorial Grijalbo: México.
- Touraine, Alain (1974), *Vida y muerte del Chile popular*, Siglo XXI Editores: México.

- Umaña Mendoza, Eduardo (1991), "Mecanismos de impunidad en América Latina", en Tribunal Permanente de los Pueblos, *Proceso a la impunidad de los crímenes de lesa humanidad en América Latina 1989-1991*, Liga Internacional por los Derechos y la Liberación de los Pueblos: Bogotá.
- Umaña Luna, Eduardo (2008), *Las altisonancias del silencio. Más vale morir por algo que vivir por nada. Maestro Eduardo Umaña Mendoza. Memoria viva*, s. e.: Medellín.
- Valadés, Diego (1974), *La dictadura constitucional en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM: México.
- Valdés, Clemente (2000), *El juicio político: la impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, Diálogo Abierto: México.
- Vega, Juan Antonio (1995), "La construcción del sujeto latinoamericano desde los derechos y necesidades radicales", en *Los derechos humanos en América Latina. Antología de Lecturas del Diplomado Intervención Profesional y Derechos Humanos*, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM: México.
- Vega, Juan Antonio (1995), "La sociedad civil en América Latina: sujeto y participación", en Nelia Tello (comp.), *III Convención Internacional de Trabajo Social, Sociedad civil: catarsis o movilización hacia el desarrollo*, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM: México.
- Vega, Juan Antonio (1997), *La Tortura Política en México. Informe*, Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT-México): México.
- Victoria Zepeda, Felipe (1994), *El imperio de la impunidad*, Selector: México.

Hemerografía

- Bergman, Marcelo (2006), "Crime and Citizen Security in Latin America", en *Latin America Research Review*, Vol. 41, núm. 2.
- Borzutzky, Silvia (2007), "The Politics of Impunity. The Cold War, State Terror, Trauma, Trials and Reparations in Argentina and Chile", en *Latin America Research Review*, Vol. 42, núm. 1.
- Díaz Gallardo, José L. (1999), "Mesa de Diálogo: ¿vía chilena de solución a las violaciones a los derechos humanos?", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 14, No. 3.
- Ellacuría, Ignacio (1979), "Derechos Humanos en una sociedad dividida", en *Christus*, no. 527, Centro de Reflexión Teológica: México.
- Ellacuría, Ignacio, (1990a), "Historización de los derechos humanos desde los pueblos oprimidos y las mayorías populares", en *Estudios Centroamericanos*, año XLV, núm. 502, Universidad Centroamericana: San Salvador.
- Hiner, Hillary (2009), "Voces soterradas, violencias ignoradas", en *Latin America Research Review*, Vol. 44, núm. 3.
- Madariaga, Carlos (2001), "La Mesa de Diálogo y sus efectos psicológicos en la provincia de Iquique", en *Reflexión*, Núm. 26, CINTRAS: Santiago.
- Moreno Ocampo, Luis G. (1990), "La reforma de la justicia. Un largo camino por recorrer", *Nueva Sociedad*, no. 105.
- Reygadas, Rafael (1991), "Convergencia por la Democracia", en *Este país*, No. 6, septiembre, 1991.
- Mireille Roccatti (1998), "Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Reflexiones sobre su función, retos y perspectivas", en *Revista de Administración Pública*, Núm. 97.
- Schirmer, Jennifer G. (1988), "Women and Human Rights Protests in Latin America", *Human Rights Yearbook*, Vol. 1.
- Tuft, Eva Irene (1992), "Algunas reflexiones sobre la lucha por los derechos humanos en el contexto de las democracias formales", en *El otro derecho*, no. 11, ILSA: Bogotá.

Documentos y cibergrafía

- ACNUDH (2001), "High Commissioner for Human Rights and Chile sign Cooperation Agreement, United Nations Press Release", consultado en <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/BC78C8191ACCA395C12569B200496394?opendocument>, noviembre de 2009.
- Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", *et. al.*, *La impunidad en México. Informe que presentan organizaciones mexicanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Febrero de 2003, <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/impunidad-mexico.pdf>, consultado en noviembre de 2009.
- *Acta resumida de la primera parte de la 131ª sesión: México, celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra, el martes 17 de noviembre de 1992, a las 15:00 horas.* CAT/C/SR.131, (1993), documento revisado en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CAT.C.SR.131.Add.2.Sp?Opendocument>, noviembre de 2009.
- *Acta resumida de la 130a. sesión, celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra, el martes 17 de noviembre de 1992, a las 10.00 horas,* revisada en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/007b2075a8802401802565e7003dd2d9?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/007b2075a8802401802565e7003dd2d9?Opendocument), noviembre de 2009.
- Amnistía Internacional (1999), *Chile. Revisión de la situación de los derechos humanos basada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, (AMR 22/13/99/), Londres, documento revisado en <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR22/013/1999/es/62b0f190-e1bb-11dd-b76f-b90091ac4e09/amr220131999es.html>, noviembre de 2009.
- Amnistía Internacional (1991), *Chile: reportes de tortura desde marzo de 1990*, AI, Londres, 31 de agosto de 1991. consultado en <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR22/003/1991/en/b4e976f3-ee4b-11dd-9381-bdd29f83d3a8/amr220031991es.pdf>, noviembre de 2009.
- Bueno León, Eduardo (2006), "Las varias muertes de Augusto Pinochet", *Universidad Iberoamericana, Ciudad de México*, revisado en

- <http://www.uia.mx/web/html/comunicados/2006/diciembre/14122006.html> en noviembre de 2009.
- Centro de Estudios Manuel Enríquez (2005), "La Constitución de 1980 y el exilio. Artículo 8o. de la Constitución de 1980", en Archivo Chile. Historia Político Social-Movimeinto Popular, revisado en página electrónica www.archivochile.com, noviembre de 2009.
 - Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1985), *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile*, (OEA/Ser.L/V/II.66, doc. A), (1985), revisado en <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Chile85sp/Indice.htm>, noviembre 2009.
 - Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007), *Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Proceso de Desmovilización de las AUC en Colombia. Compendio de documentos publicados (2004-2007)*, (OEA/Ser.L/V/II.CIDH/INF. 2/07), revisado en <http://www.cidh.org/pdf%20files/COLOMBIA%20COMPILACION.pdf>, noviembre de 2009.
 - Comité ¡Eureka! Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México, "Historia", consultado en http://www.comiteeureka.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=27, noviembre de 2009.
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) (1995), "*Caballero Delgado y Santana*". *Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. CoIDH: San José.
 - CoIDH (2001), *Caso Ivcher Bronstein*. *Sentencia de 6 de febrero de 2001*, Serie C No. 74, CoIDH: San José.
 - CoIDH (2001), *Caso del Tribunal Constitucional*. *Sentencia de 31 de enero de 2001*. Serie C No. 71, CoIDH: San José.
 - CoIDH (2000), *Caso Bámaca Velásquez*. *Sentencia de 25 de noviembre de 2000*. Serie C No. 70, CoIDH: San José.
 - Doyle, Kate (2006), "Informe sobre la Guerra Sucia", en *National Security Archive*, 26 de febrero de 2006, revisado en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>, noviembre de 2009.

- FASIC (2002), "Balance de los derechos humanos en Chile, 2001", *Archivo Chile. Historia Política, Social-Movimiento Popular*, enero de 2002, revisado en http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/otros_org/fasit/ddhhfacit0011.pdf, noviembre de 2009.
- *Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias Y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Visita a México*, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999, revisado en <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/eesa.htm>, noviembre de 2009.
- *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otras penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, Sr. Nigel S. Rodley, de acuerdo con la resolución 1995/37, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Addendum Visita del Relator Especial a Chile*, E/CN4/1996/35/Add.2., ONU, noviembre de 2009.
- *Informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 a) anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. Chile*, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Documento A HRC WG6 5 CHL, 16 de febrero de 2009, consultado en http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/CL/A_HRC_WG6_5_CHL_1_S.pdf, noviembre de 2009.
- *Historia del Programa de Derechos Humanos*, Ministerio del Interior, Santiago, consultado en http://www.ddhh.gov.cl/historia_programa.html, noviembre de 2009.
- Jahangir, Asma, (1999), "Mensaje de la Relatora Especial de la ONU", en *Boletín ONU* Núm. 99/49/B, revisado en <http://www.cinu.org.mx/multi/comun99/9949B.htm>, noviembre de 2009.
- Lewin, Yasna (2005), "Abogados de Mesa de Diálogo protestan ante Lagos por incumplimiento de acuerdos", *Archivo Chile*, Centro de Estudios "Manuel Enríquez" revisado en <http://www.archivo-chile.com>, en noviembre de 2009.
- Organización de las Naciones Unidas (1993), *Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23)*.
- *Plan por la Igualdad y la No Discriminación 2004-2006. Abstrac, (sic)*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales,

Santiago, 2004, consultado en <http://www.cchen.cl/OIRS/formulario/abstract.pdf>, noviembre de 2009.

- Sané, Pierre, (1997), *Declaración general de Pierre Sané Secretario General de Amnistía Internacional al terminar su visita a México*, Derechos Human Rights, revisado en <http://www.derechos.org/nizkor/press/mex1.html>, noviembre de 2009.
- Secretaría General de la OEA (2004), *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia*, Washington, revisado en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3140.pdf> noviembre 2009
- *Síntesis del documento final del Foro de Concertación para ser entregado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, (2000), Ciudad de México, mimeo.
- Ventura Robles, Manuel E. (2005) "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia e impunidad" (ponencia), en OACNUDH, Taller Regional sobre Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho, OACNUDH, San José de Costa Rica, 5-7 de septiembre de 2005, <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PonenciaMVentura.doc>, noviembre de 2009.