

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

---

---

“MÁS ALLÁ DE LO JURÍDICO: UN ANÁLISIS HISTÓRICO DE  
LA REFORMA DE 2011 EN MATERIA DE DERECHOS  
HUMANOS.”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN HISTORIA MODERNA Y CONTEMPORÁNEA

P R E S E N T A :

JACQUES COSTE CACHO

Asesora: Dra. DIANA LUCRECIA GUILLÉN RODRÍGUEZ

Ciudad de México

Agosto de 2020.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del*

*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



## AGRADECIMIENTOS

A mi esposa, Ximena, por su paciencia, su soporte moral, su motivación constante y por siempre impulsarme a perseguir mis sueños.

A mi madre, Sonia, por inculcarme el gusto por el estudio y la lectura desde pequeño. Sin la adquisición de estas pasiones, esta investigación no hubiera sido posible.

A mi padre, Jorge, por su optimismo contagioso y por enseñarme a siempre esforzarme al máximo para conseguir mis metas.

A mis padres y a mi esposa, por apoyarme incondicionalmente y por aguantar mis malos humores, mis desveladas, mis encierros consagrados a la lectura y mis obsesiones académicas.

A mis hermanos y a mi cuñado, Jorge, Christiane y Salvador, por comprender, respetar y respaldar mi decisión de dedicar estos dos años a la investigación académica.

A Diana Guillén, Directora del Instituto Mora, por su invaluable guía. Mantuvimos una sana relación entre asesora y tesista, caracterizada por un amplio margen de independencia para desarrollar mi proyecto, pero con la dosis de orientación pertinente para ampliar mis fuentes, afinar mis argumentos y matizar mis juicios.

A Silvia Dutrénit y Angélica Cuéllar, destacadísimas investigadoras y lectoras de este proyecto, por sus comentarios y sus observaciones. Su retroalimentación fue fundamental para robustecer el aparato argumentativo del texto.

A Christiane Coste y Ricardo Hernández, por su generosa intermediación para conseguir las entrevistas que aparecen en este trabajo y por sus agudas observaciones sobre la situación de los derechos humanos en México.

A Carlos Becerril, mi profesor y amigo, por introducirme al increíble mundo de la investigación histórica.

A las autoridades directivas, el personal administrativo, el cuerpo docente y la comunidad estudiantil del Instituto Mora, por hacer que mi paso por esta institución se convirtiera en una de las mejores experiencias de mi vida: provechosa en lo profesional, enriquecedora en lo intelectual, inolvidable en lo personal.



## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
Notas introductorias	5
Capítulo 1. Derechos humanos y democracia, ¿nuevas prioridades para el Estado mexicano?	14
1.1 Ernesto Zedillo: discurso democratizador y de derechos humanos	14
1.2 Rumbo a la alternancia: Los derechos humanos y la democracia en la campaña electoral del año 2000	33
1.3 Los derechos humanos en “el gobierno del cambio”	38
Capítulo 2. Avances legales-institucionales, retrocesos materiales: un sexenio de claroscuros en materia de derechos humanos	62
2.1 La llegada de Felipe Calderón al poder	64
2.2 La guerra contra el narcotráfico	73
2.3 Los resultados ambivalentes del gobierno calderonista en materia de derechos humanos	94
Capítulo 3. El momento de la promulgación de la reforma: contexto, coyuntura y motivos	126
3.1 El ambiente político-partidista en el que se enmarcó la reforma	126
3.2 La participación de la sociedad civil: el caso del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad	137
3.3 La presión internacional	141
3.4 El proceso legislativo de la reforma	149
3.5 El contenido de la reforma	160
3.6 Corolario	162
Reflexiones finales	167
Fuentes citadas	172

## NOTAS INTRODUCTORIAS

En 2011, ocurrió un hecho de primera importancia para los derechos humanos en México: se promulgó una reforma constitucional para ampliar el respeto y la protección de éstos, con base en el principio propersona y en el control difuso.<sup>1</sup> A grandes rasgos, la relevancia de la reforma de 2011 radica en que “colocó en el centro de la actuación del Estado mexicano la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por éste. Por ello, se trató de una reforma que impactó de manera sustantiva en la labor de todas las autoridades del país”.<sup>2</sup>

Es cierto que la puesta en marcha de la reforma ha sido muy deficiente, toda vez que los derechos humanos de los mexicanos siguen siendo vulnerados constantemente. También es verdad que, aun después de las modificaciones a la ley, han ocurrido casos gravísimos de violaciones a derechos humanos. Quizá el más representativo de ellos sea la desaparición forzada de los 43 normalistas de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, acaecida durante la noche del 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero.

Sin embargo, más allá de la ejecución de la reforma, lo que llama la atención es que ésta se haya promulgado en el sexenio de Felipe Calderón, quien encabezó una estrategia armada de combate frontal al crimen organizado, la cual ocasionó una espiral de violencia y desencadenó una oleada de violaciones a derechos humanos, cometidas tanto por las fuerzas del orden como por los cárteles de la droga.<sup>3</sup> Es decir, los cambios legales

---

<sup>1</sup> Estas figuras están relacionadas con el reconocimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos al mismo nivel que la Constitución, pues implican que, en sus sentencias, los jueces (de todo orden y de toda jerarquía) interpretarán y aplicarán las normas constitucionales, los convenios internacionales e incluso la jurisprudencia nacional e internacional como un cuerpo jurídico armonizado, siempre buscando proteger los derechos humanos de los implicados de la manera más amplia posible. Sobre ese tema, véanse Medellín, “Principio pro persona”, 2013, pp. 6-10 y Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme”, 2011, pp. 531-622.

<sup>2</sup> Medellín, *Principio pro persona*, 2013, p. 4.

<sup>3</sup> Estévez, “La violencia en México”, 2012, pp. 21-44.

entraron en vigor bajo el mandato de un gobierno que promovió una política de seguridad violatoria de los derechos humanos. Esta aparente contradicción genera cuestionamientos sobre las causas por las que se impulsó la reforma precisamente en ese momento histórico.

La presente investigación busca aproximarse a esas causas. Este estudio no se detiene en examinar a profundidad los aspectos legales, el contenido o la implementación de la reforma, sino que se centra en explicar los porqués de ésta. Más específicamente, analiza cómo fue que una serie de procesos y actores, tanto nacionales como internacionales, influyó en el gobierno federal para que éste se decantara por reformar la Constitución en aras de asegurar la protección de los derechos fundamentales.

Con estos fines, la delimitación temporal de esta investigación es el período que va desde diciembre de 1998 hasta junio de 2011. La elección del punto de partida responde a que México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) el 16 de diciembre de 1998. Este hecho es un parteaguas en materia de derechos humanos en México, ya que la jurisprudencia, las recomendaciones y, sobre todo, los casos que resolvió este tribunal fueron factores esenciales para el avance hacia la reforma de 2011. Igualmente importante fue la intensa actividad en favor de los derechos humanos que la sociedad civil organizada y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) desempeñaron en paralelo a las resoluciones del tribunal regional. También son dignas de considerarse las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en temas relacionados con los derechos humanos en este período.

La investigación tiene como punto final el 10 de junio de 2011, puesto que es la fecha en la que se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución con el objetivo de reforzar la protección de los derechos humanos en nuestro país. De esta manera, la investigación pasa por los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo, aborda el sexenio de Vicente Fox en su totalidad y abarca

buena parte del período presidencial de Felipe Calderón, sin perder el hilo conductor de los derechos humanos.

El objetivo central de este trabajo es describir y explicar la conjunción de causas estructurales y coyunturales que ocasionaron la promulgación de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos. Para lograrlo, la investigación que lo sustenta se planteó cinco objetivos particulares:

1. Hacer un repaso de los avances y retrocesos de México en materia de derechos humanos durante el período de estudio.
2. Analizar el proceso de institucionalización de los derechos humanos que antecedió a la promulgación de la reforma.
3. Examinar el papel de algunos actores clave para este proceso de institucionalización. En el ámbito nacional, la atención se centra en la Suprema Corte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la sociedad civil organizada. A nivel internacional, el énfasis se dirige hacia la Corte Interamericana de Derechos Humanos, algunos organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), como Human Rights Watch (HRW) y Amnistía Internacional (AI).
4. Ilustrar el contexto en el que se promulgó la reforma, tomando en cuenta el escenario político y el ambiente social internos, así como las influencias que llegaron desde la arena internacional.
5. Identificar qué procesos político-sociales y qué factores coyunturales contribuyeron a que se legislara y promulgara la reforma.

Para alcanzar estos objetivos, la investigación partió del siguiente supuesto: a pesar de que podría parecer una reforma ajena al gobierno del presidente Felipe Calderón, durante el cual se multiplicaron las violaciones a derechos humanos al amparo de la guerra contra el narcotráfico, la formulación y la promulgación de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos se explica por dos vías: una estructural y una coyuntural.

Las preguntas que fungieron como el eje de esta investigación fueron las siguientes:

1. ¿Por qué se promulgó una reforma para reforzar la protección de los derechos humanos durante el mandato de un presidente que puso en marcha una política de seguridad violatoria de esos mismos derechos?
2. ¿En qué condición se encontraban los derechos humanos en México durante los años previos a la reforma?
3. ¿Cuáles fueron los principales avances y retrocesos de México en materia de derechos humanos entre 1998 y 2011?
4. ¿Qué papel desempeñaron la COIDH, la SCJN, la CNDH, las ONG y las organizaciones internacionales para que se elaborara la reforma?
5. ¿Cómo se gestó el proceso de institucionalización de los derechos humanos en México?
6. ¿Cuáles fueron los principales factores de presión que influyeron en los poderes Ejecutivo y Legislativo para que impulsaran la reforma en 2011?

Para responder las preguntas de investigación de manera ordenada, coherente y estructurada, el texto se divide en tres capítulos. En el capítulo 1, se explica el proceso de institucionalización de los derechos humanos que se gestó en la segunda mitad del gobierno de Zedillo y durante el gobierno de Fox. En este período, ambos presidentes adoptaron un discurso democratizador y, como parte de él, asumieron una posición retórica de defensa y promoción de los derechos fundamentales. Además, en medio de una dinámica global de apertura de mercado, México debía mostrar cierto compromiso tanto con la democracia como con los derechos humanos para mantener buenas relaciones con sus principales socios diplomático-comerciales: Estados Unidos y la Unión Europea. Adicionalmente, desde el último tramo del sexenio zedillista hasta el final de la administración foxista, la CNDH y la SCJN se fortalecieron, pues su autonomía creció y sus capacidades institucionales aumentaron. De la misma manera, las organizaciones internacionales (tanto intergubernamentales como no gubernamentales) ejercieron una intensa labor de monitoreo sobre el accionar del gobierno mexicano en materia de derechos humanos. Sin embargo, la apertura



gubernamental al escrutinio externo y la incorporación de los derechos humanos al discurso presidencial no desembocaron en una mejora sustancial de la condición de los derechos humanos de los mexicanos.

En el capítulo 2, se aborda la situación de los derechos humanos en México durante la presidencia de Felipe Calderón. Primero, se explica cómo la estrategia de combate frontal al crimen organizado causó una espiral de violencia y una crisis de derechos humanos en el país. Para ello, la investigación se introduce en las entrañas de la guerra contra el narcotráfico, y analiza tanto sus características fundamentales como sus limitantes principales. Después, se contrastan los efectos negativos de la política calderonista de seguridad sobre los derechos fundamentales con los avances legales e institucionales que se lograron en la agenda de derechos humanos durante ese sexenio.

Finalmente, el capítulo 3 ilustra el contexto político-social en el que se legisló y se aprobó la reforma de 2011. Se propone que los factores coyunturales clave para la promulgación de la reforma fueron el interés electoral de los partidos rumbo a los comicios federales de 2012 y la presión ejercida por la sociedad civil organizada y por algunos gobiernos extranjeros que exigían que el gobierno mexicano ejecutara acciones para proteger efectivamente los derechos humanos en su territorio.

En síntesis, los primeros dos capítulos se centran en explicar los elementos estructurales que incidieron en la reforma, en especial, el proceso de institucionalización de los derechos humanos en el país, la apropiación de un discurso de derechos humanos por parte del Ejecutivo federal y la apertura del gobierno mexicano hacia el escrutinio externo a la situación de estos derechos. Buena parte del análisis que en ellos se realiza concentra su atención en los actores previamente enunciados (la CNDH, la COIDH, la SCJN, la ONU y algunas ONG), bajo la hipótesis de que su labor fue clave para los procesos en cuestión. Por su parte, el tercer capítulo desarrolla los elementos coyunturales que impulsaron la reforma, es decir, se pone especial atención al

contexto en el que se dio su discusión y aprobación. En las páginas finales, se exponen algunas reflexiones a manera de conclusión.

Antes de entrar en materia, conviene señalar que la reforma de 2011 ha sido ampliamente analizada por los especialistas en derecho, de allí que contemos con una gran variedad de estudios jurídicos sobre los cambios legales que introdujo.<sup>4</sup> Sin embargo, poco se ha estudiado el tema desde otras disciplinas sociales, incluida la historia. Al tratarse de un acontecimiento tan reciente y del que todavía no se conocen bien a bien las consecuencias, su abordaje constituye un reto que debe enfrentarse con las herramientas teórico-metodológicas propias de la historia del tiempo presente.

La poca distancia temporal que separa al historiador de su objeto de estudio trae dificultades para la investigación; pero, como demuestran los resultados alcanzados, tales obstáculos no son insalvables. El investigador puede superarlos si atiende “la necesidad de un gran rigor en la selección de las fuentes” y si pone énfasis en “mayores esfuerzos de contrastación y verificación; en la puesta en perspectiva del objeto en una dimensión temporal amplia; en la puesta en perspectiva horizontal a través del trabajo interdisciplinario; en fin, en el esfuerzo permanente por mantener una distinción consciente entre compromisos sociales o políticos y la tarea profesional”.<sup>5</sup>

Elegir desde la disciplina histórica un tema como el que se desarrolla en esta tesis es pertinente, ya que, en palabras de François Bédarida, “conviene que los historiadores no abandonen ese pasado próximo en manos de otras ciencias sociales, incluso si resulta normal que los sociólogos, los economistas, los politólogos, se interesen en este trozo del pasado y se consagren trabajos a ello desde disciplinas distintas de la historia”.<sup>6</sup> En ese

---

<sup>4</sup> Como ejemplos, véanse: Bailón Corres, “De las garantías individuales”, 2018; Martínez Bullé-Goyri, “Reforma constitucional”, 2011; Guzmán Robledo, “Nacimiento y evolución”, 2018; Ortega García, “La jerarquía de los tratados”, 2015, y Ruiz-Cabañas Izquierdo, *El respeto, la protección*, 2018.

<sup>5</sup> Franco y Levín, “El pasado cercano”, 2007, p. 55.

<sup>6</sup> Bédarida, “Definición, método”, 1998, p. 22.

sentido, esta investigación busca contribuir al entendimiento de la reforma desde un punto de vista menos jurídico y más histórico, político y social.

Es especialmente importante estudiar los temas recientes desde una perspectiva histórica si éstos se relacionan con pasados traumáticos o con cuestiones de derechos humanos. En estos casos suele haber diferentes relatos, distintas verdades y una mitificación de los hechos. Es ahí donde el historiador entra en escena para intentar establecer su verdad, una verdad no absoluta pero sí histórica, en tanto verificable mediante parámetros metodológicos rigurosos.<sup>7</sup> La crisis de derechos humanos ocasionada por la guerra contra el narcotráfico es, sin duda, un pasado traumático y, como tal, es importante abordarla desde la historia.

Adicionalmente, encontrar las causas de la reforma de 2011 puede marcar una línea desde la cual partir para poder iniciar un análisis sobre su implementación y sus consecuencias. Bajo esa mirada, este trabajo también podría contribuir a futuras investigaciones sobre el tema. Adicionalmente, ilustrar el escenario en que la reforma fue aprobada, mediante el repaso de los avances y retrocesos en materia de derechos humanos en los años previos a su promulgación, puede favorecer un mejor entendimiento de la condición actual de los derechos fundamentales en México.

Con base en tales consideraciones, desde un punto de vista metodológico, esta tesis se inscribe en el campo de la historia del tiempo presente (también conocida como historia reciente), término que “no se refiere a un periodo histórico o a una denominación cronológica, sino más bien es una categoría historiográfica”.<sup>8</sup> De acuerdo con Cristina Viano:

Hacer referencia a la Historia Reciente remite a un campo de sentidos, en que la relación de contemporaneidad entre los procesos y problemas que se investigan y el acto de investigar desplegado por las y los historiadores está investido por una proximidad que nos indica, según una difundida fórmula, que se “historiza el pasado vivo” o también que se “escribe la historia del mundo en que vivimos”.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Al respecto, véase Dutrénit, “Historia y derechos” 2010, pp. 107-134.

<sup>8</sup> Dutrénit, “Historia y derechos”, 2010, p. 111.

<sup>9</sup> Viano, “Desarrollo, tramas”, 2012, p. 120.

En suma, para “historizar un pasado vivo” —el de la reforma de 2011—, se recurrirá a las herramientas que provee la historia del tiempo presente. Este campo se caracteriza por utilizar una amplia variedad de fuentes y métodos para construir las investigaciones que se realizan en su marco. Suele trabajar en estrecha colaboración con otras disciplinas sociales, tales como la antropología, la sociología y las ciencias políticas, y utiliza testimonios tanto escritos como orales, además de la observación directa, tan sólo por mencionar algunos de los recursos de los que dispone en contraste con las investigaciones que dirigen su mirada al pasado más lejano.

Así pues, este trabajo gravita en la esfera de la historia del tiempo presente y se inserta en los estudios sobre derechos humanos. De acuerdo con Silvia Dutrénit, cuando el historiador trata temas de derechos humanos, su enfoque “coincide como nunca” con el interés investigativo de “los profesionales de otras disciplinas”. No obstante, “el profesional de la historia cobra en este escenario un papel sustantivo, ya que tiene como principal propósito alcanzar el conocimiento de la verdad en contraposición a verdades impuestas en otros tiempos”.<sup>10</sup> Siguiendo su propuesta, esta tesis busca responder las preguntas de investigación desde la historia, pero sosteniendo un diálogo con otras disciplinas.

La idea es sortear los desafíos metodológicos asociados con la investigación de la historia reciente mediante la selección cuidadosa y crítica de las fuentes, sin dejar de aprovechar las contribuciones de la interdisciplinariedad para trabajar el tiempo presente. En cuanto a las fuentes escritas, destacan la prensa, los informes de gobierno, los discursos presidenciales, los informes de las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales, las recomendaciones de la CNDH, las sentencias tanto de la SCJN como de la COIDH y, por supuesto, un variado abanico de recursos bibliográficos y artículos académicos. Algunos testimonios orales contribuirán a esclarecer cómo participaron las organizaciones de la sociedad civil en el

---

<sup>10</sup> Dutrénit, “Historia y derechos”, 2010, pp. 107 y 124.

proceso legislativo de la reforma, aspecto para el que se hallaron pocas fuentes bibliográficas y documentales.

Aquí se reconoce una ausencia en el texto: la de las voces de quienes impulsaron, redactaron y aprobaron la reforma. Dados los tiempos y las fuentes disponibles, para la elaboración de la tesis de grado, se decidió recurrir primordialmente a la gran cantidad de documentos escritos que ofrecen pistas sobre las preguntas de investigación que la guiaron. Queda abierto el camino para que en futuros trabajos se introduzca el campo de la historia oral con todo lo que ello exige: desde conseguir las reuniones con los protagonistas de la historia (expresidentes de la República, legisladores, ministros de la SCJN, presidentes de la CNDH, jueces de la COIDH, defensores de derechos humanos, miembros de organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales) hasta planear, realizar y transcribir las entrevistas, así como contrastar su contenido con el de las fuentes escritas.

Eso seguramente enriquecerá este primer ejercicio, en el que el estudio de la reforma de 2011 se sustenta en una exhaustiva y rigurosa revisión de las fuentes escritas disponibles. A continuación, se exponen los resultados obtenidos a partir de esas fuentes, de la observación propia, de diálogos informales con actores y conocedores de la materia, así como de las entrevistas realizadas a Raúl Plascencia, presidente de la CNDH entre 2009 y 2014, y a José Guevara, actual director de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, ONG que estuvo muy involucrada en el proceso legislativo de la reforma.

## CAPÍTULO 1.

### DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA,



## 1.1 Ernesto Zedillo: Discurso democratizador y derechos humanos

### 1.1.1 Antecedentes inmediatos

Ernesto Zedillo tomó posesión en 1994 y, si bien los primeros años de su gobierno escapan a la temporalidad que analiza este trabajo, es necesario hacer un breve recuento de lo que ocurrió en ese período para comprender por qué decidió reconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en 1998). En primer lugar, vale la pena aclarar que Zedillo llegó al poder de una manera poco convencional, pues no era la primera opción del PRI para gobernar. Sin embargo, Luis Donaldo Colosio, el candidato que originalmente había postulado ese partido, fue asesinado el 23 de marzo de 1994, tan sólo unos meses antes de la elección presidencial que se llevó a cabo el 21 de agosto de ese año.<sup>11</sup>

Así fue como Zedillo, quien tampoco era una de las figuras políticas más prominentes de ese entonces, tuvo que asumir la candidatura del Revolucionario Institucional de manera abrupta e imprevista. Tras su triunfo electoral y su toma de posesión, uno de los principales retos que enfrentó fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas. Cuando Zedillo llegó al poder, el EZLN llevaba casi un año de movilización y, entre otras cosas, demandaba mayor justicia social y reivindicaba el lugar en la nación que históricamente se les había escamoteado a los pueblos indígenas.

Ante el EZLN, el gobierno zedillista respondió por dos vías: el diálogo, cuyo principal logro fueron los Acuerdos de San Andrés (1996), los cuales se

---

<sup>11</sup> Zedillo no era un miembro prominente del círculo salinista. Sin embargo, la urgencia por encontrar un nuevo candidato que estalló tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio y la recomendación de José María Córdoba Montoya, asesor muy cercano a Los Pinos, influyeron para que Salinas lo eligiera como su sucesor. Al respecto, véase Meyer, *El Estado en busca*, 2005, pp. 40-42.

deslegitimaron rápidamente debido al incumplimiento gubernamental,<sup>12</sup> y la represión, cuyo episodio más representativo fue la masacre de Acteal (22 de diciembre de 1997), en la que grupos paramilitares acibillaron con armas largas a 45 civiles indígenas e hirieron a otras 20 personas de esa comunidad, que se encuentra en Chenalhó, Chiapas. Cabe destacar que esta matanza estuvo precedida por actos de intimidación, detenciones arbitrarias y daños a la propiedad perpetrados por agentes de Seguridad Pública en ese mismo poblado.<sup>13</sup>

Frente a estos hechos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación 1/1998, en la cual concluyó que “diversos servidores públicos del Estado de Chiapas incurrieron en violaciones a los Derechos Humanos” y adjudicó responsabilidad penal por los hechos a algunos funcionarios locales. Además, formuló recomendaciones para el entonces gobernador de Chiapas, Julio César Ruiz Ferro, y para el entonces procurador general de la República, Jorge Madrazo Cuéllar. Al mandatario local, se le exhortó a pedir la renuncia de los funcionarios que habían participado —por acción u omisión— en los hechos, a verificar que se les otorgara una reparación integral del daño a los familiares de quienes perdieron la vida y a quienes resultaron heridos en la masacre, y a promover el desarrollo social en esa región del estado. Al fiscal se le conminó a que ampliara las líneas de investigación del caso para deslindar o determinar responsabilidades a todos los funcionarios públicos chiapanecos que pudieran haber participado en el delito.<sup>14</sup>

La importancia de esta recomendación es ambivalente. Por un lado, su valor radica en que la Comisión alzó la voz para denunciar un caso de violaciones a derechos humanos en el que participaron funcionarios públicos y emitió recomendaciones para los gobiernos estatal y federal, lo cual marcó

---

<sup>12</sup> Si se quiere saber más sobre los acuerdos de San Andrés, véanse: Sámano, Durand y Gómez, “Los Acuerdos de San Andrés”, 2000; Cossío Díaz, “Análisis Jurídico”, 1998, y Gutiérrez Chong, “La autonomía y la resolución”, 2003.

<sup>13</sup> CNDH, *Recomendación 1/1998*, 8 de enero de 1998, pp. 1-4.

<sup>14</sup> Las recomendaciones completas pueden visualizarse en CNDH, *Recomendación 1/1998*, 8 de enero de 1998, pp. 123-127.

una pauta para la futura operación del organismo. Por otro lado, esta recomendación quedó corta, ya que deslindó de responsabilidades al gobierno federal y prácticamente adjudicó toda la culpa de los hechos a las autoridades estatales de Chiapas. No obstante, en este punto, cabe aclarar que una de las causas principales del descontento a raíz del cual surgió el conflicto zapatista efectivamente había sido el gobierno local, ya que, a lo largo del siglo XX, éste había representado los intereses de la oligarquía agraria chiapaneca, en detrimento de las necesidades de las comunidades indígenas del estado.<sup>15</sup>

Además de la cuestión del EZLN, otro asunto que se gestó en la primera mitad del sexenio de Zedillo, el cual representaría grandes retos en materia de derechos humanos para sus sucesores, fue la consolidación de México como agente clave de las redes transnacionales de narcotráfico. Si bien el país empezó a figurar en este ámbito desde la década de 1970, en los años noventa, el tráfico de drogas adquirió mayores dimensiones y las grandes organizaciones criminales se consolidaron como factores reales de poder y como actores de primera importancia para el acontecer político mexicano, situación que se ha ido redimensionando en los años posteriores.<sup>16</sup>

El fortalecimiento del crimen organizado vino acompañado del surgimiento de focos de violencia y delincuencia en determinadas regiones del país. En este rubro, uno de los puntos que más llamó la atención fue Ciudad Juárez, Chihuahua, en donde, durante la década de 1990, se empezó a gestar un fenómeno que se extendió por el resto del período estudiado: una ola de violencia contra las mujeres cuya manifestación más notoria —aunque, de ninguna manera, la única— fueron los feminicidios.<sup>17</sup>

No obstante, el crimen organizado no fue el único actor que tomó fuerza en este período. Al mismo tiempo, ocurrió otro proceso de consolidación en México: el de las organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos

---

<sup>15</sup> Benítez Manaut, “La seguridad nacional”, 2008, p. 198.

<sup>16</sup> Benítez Manaut, “La seguridad nacional”, 2008, p. 203.

<sup>17</sup> Una de las obras más notables sobre la violencia de género en Ciudad Juárez es González Rodríguez, *Huesos en el desierto*, 2002. Asimismo, un libro destacado para comprender el proceso de consolidación de los cárteles de la droga en México es Saviano, *Cerco certero*, 2013.



humanos. Éste también se empezó a gestar con anterioridad, ya que, desde la década de 1980, el discurso de derechos humanos entró a México de la mano de dos corrientes: la teología de la liberación y aquella que buscaba la transición democrática. Distintas organizaciones (algunas laicas y otras religiosas, principalmente encabezadas por jesuitas) y colectivos ciudadanos pregonaban diversas causas relacionadas con los derechos humanos: desde la posibilidad de contar con una vivienda digna o la búsqueda de quienes habían sido desaparecidos durante la “Guerra Sucia”,<sup>18</sup> hasta ampliar el espectro de participación política de los ciudadanos y garantizar la verdadera democracia electoral. Con el tiempo, la teología de la liberación perdió empuje y los grupos de izquierda se fueron integrando a la pugna por la democracia.<sup>19</sup>

Esto no quiere decir que no haya habido movimientos de la sociedad civil relevantes en décadas anteriores. De hecho, hubo muchos y fueron muy importantes para el futuro de la democracia y los derechos humanos en nuestro país. Simplemente, quiere decir que los movimientos sociales de los años cincuenta, sesenta y setenta no incorporaron a los derechos humanos explícitamente —aunque, en ocasiones, sí implícitamente— a sus demandas. Por ejemplo, diversos colectivos de familiares de víctimas de desaparición, como el Comité ¡Eureka! liderado por Rosario Ibarra, exigían que se diera a conocer el destino o el paradero de sus seres queridos ausentes. En otras palabras, demandaban que se satisficiera su derecho a la verdad, pero no en esos términos lingüísticos. A pesar de que defendían causas relacionadas con

---

<sup>18</sup> Es importante aclarar que “guerra sucia” es una categoría discutida para referirse a las violaciones a derechos humanos y desapariciones forzadas perpetradas por el régimen priísta en la década de 1970 en contra de opositores y disidentes, ya que algunos autores sostienen que el término “guerra” implica que hay dos bandos combatiendo entre sí y éste no fue el caso en México. Estos mismos autores sostienen que usar conceptos como “políticas de represión” sería más adecuado para el caso mexicano y que “guerra sucia” es más pertinente para referirse a los crímenes contra la humanidad perpetrados en el marco de la lucha contra el comunismo y los movimientos guerrilleros por las dictaduras militares que gobernaban varios países latinoamericanos en esa misma década. Como sea, este trabajo no busca introducirse en ese debate. Aquí se usa el término como categoría útil para referirse a los hechos mencionados y a la temporalidad antedicha. Para saber más sobre la conceptualización de la “Guerra Sucia” en México, véanse: Zazueta Aguilar, Torres-Osorno y Hardaga Fernández, *La guerra sucia*, 2009, y Oikión Solano, “Verdad, Justicia”, 2014, pp. 375-400.

<sup>19</sup> Estévez, “Transición a la democracia”, 2007, pp. 7-32.

los derechos humanos, no lo hacían por medio de un lenguaje de derechos humanos.<sup>20</sup>

De esta manera, una vez que las organizaciones de la sociedad civil incorporaron demandas articuladas con los derechos humanos a su agenda, los derechos civiles y políticos pasaron a primer plano y el activismo en pro de la democracia y los derechos humanos se cristalizó en una sola lucha y en una demanda principal: transición democrática. En términos simples y generales, esto era equivalente a echar al PRI de Los Pinos por medio de elecciones justas y transparentes.<sup>21</sup> Zedillo gobernó precisamente en esta coyuntura y el Ejecutivo tuvo que vérselas con una sociedad civil cada vez más fuerte y más organizada que pedía a gritos que el PRI soltara las riendas del poder.

Vale la pena aclarar que, aunque la demanda principal de la sociedad civil era que se diera un proceso de transición democrática, las ONG (como Cencos, el Centro PRODH y Alianza Cívica, entre muchas otras) comenzaron a tener un mayor protagonismo en la arena pública nacional, impulsando temas de diversa índole: por ejemplo, mejoras en el sistema de justicia, combate a la corrupción, equidad de género, no discriminación y derechos de la infancia. En suma, promovían la ampliación de derechos.<sup>22</sup>

De acuerdo con Emilio Álvarez Icaza, a la par del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, también se institucionalizaron los derechos humanos en el país, tanto a nivel federal como en el ámbito local. Este proceso se materializó con el nacimiento de diversos organismos públicos que — directa o indirectamente— promovían y defendían los derechos fundamentales. La institucionalización se dio en tres vertientes: 1) organismos especializados en defender un grupo de derechos en específico, como el Instituto Federal Electoral (derechos civiles y políticos), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (igualdad) o el Instituto Federal de Acceso a la

---

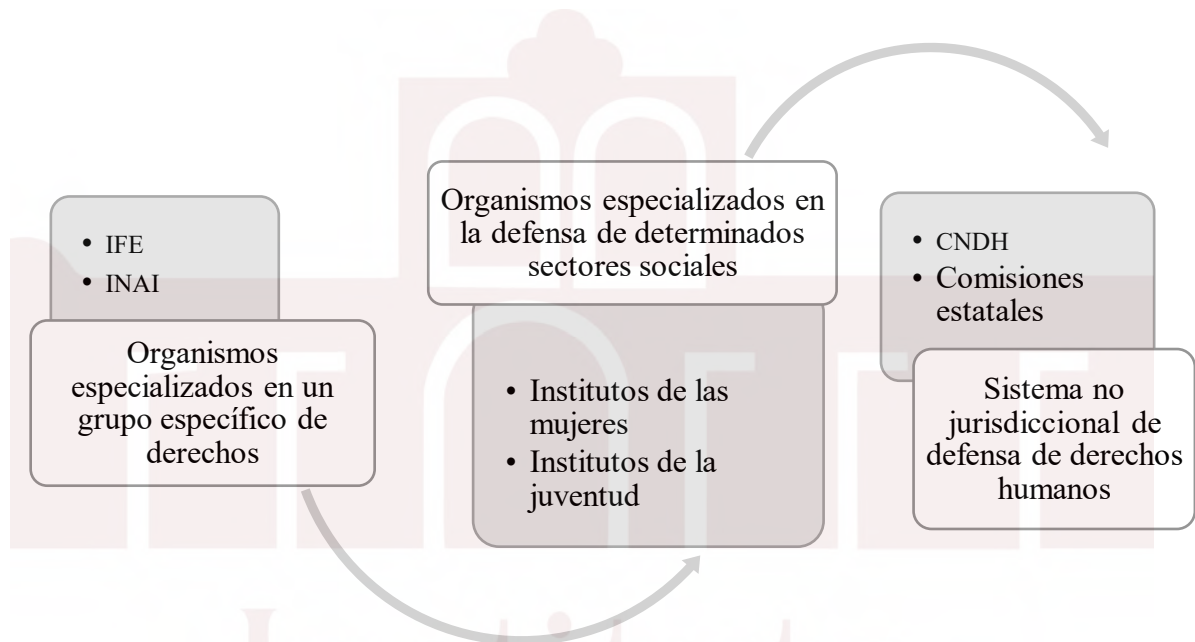
<sup>20</sup> Al respecto, véanse Álvarez Icaza, “La institucionalización de los derechos”, 2010 y Acosta Urquidí, “El legado autoritario”, 2006.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 7-32.

<sup>22</sup> Álvarez Icaza, “La institucionalización de los derechos”, 2010, pp. 115-144 y Estévez, “Transición a la democracia”, 2007, pp. 7-32.

Información (transparencia); 2) organismos que defienden los derechos de determinados sectores sociales, como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, los institutos de las mujeres o los institutos de la juventud, y 3) los organismos que conformaron el sistema no jurisdiccional de defensa de derechos humanos, es decir, la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos.<sup>23</sup>

FIGURA 1.1 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.



*Fuente: elaboración propia con información de Álvarez Icaza, “La institucionalización de los derechos”, 2010, pp. 115-144.*

A este proceso de institucionalización también contribuyeron “la creación de una cultura de los derechos humanos en el Estado mexicano, según la cual dichos derechos son criterios de la legitimidad de la democracia”, así como la firma de tratados internacionales en materia de derechos fundamentales junto con su armonización a las normas nacionales.<sup>24</sup> En el rubro internacional, un factor importante fue la negociación del Acuerdo de Asociación Económica,

<sup>23</sup> Álvarez Icaza, “La institucionalización de los derechos”, 2010, pp. 115-144. Cabe aclarar que no todas las instituciones enumeradas se fundaron durante el sexenio de Zedillo, ya que algunas (como la CNDH) existían desde antes y otras (como el IFAI) se fundaron después. Pero buena parte del proceso de institucionalización —que fue gradual y duró varios sexenios— sí se gestó en el gobierno zedillista.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 117.

Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, ya que éste incluía cláusulas condicionantes sobre democracia y derechos humanos. En otras palabras, México no podría firmar un tratado de libre comercio con Europa a menos que presentara avances en esos dos rubros.<sup>25</sup>

Lograr la firma de este tratado era fundamental para consolidar el proyecto económico neoliberal que había comenzado desde el sexenio de Miguel de la Madrid. También era importante para ampliar la cartera de socios comerciales de México y diversificar los destinos de las exportaciones del país, pues, al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los intercambios económicos mexicanos se habían concentrado en Estados Unidos. Además, México tenía un gran déficit comercial con los países europeos, por lo que le interesaba equilibrar la balanza por medio del acuerdo con la UE.<sup>26</sup>

Por estos motivos económicos, la administración zedillista estuvo dispuesta a otorgar ciertas concesiones políticas que exigían los europeos, tales como los avances en materia de democracia y derechos humanos. Sin embargo, ceder ante estas demandas no fue fácil para el gobierno mexicano, ya que, durante la primera mitad del sexenio, se consideraba que estas cláusulas violaban la soberanía nacional e intervenían en los asuntos internos del país, por lo que aceptarlas equivalía a actuar contrariamente a los principios tradicionales de la política exterior de México.

No obstante, la presión internacional por la democratización y el respeto a los derechos humanos no sólo provenía de Europa. “Cabe recordar que México ya había optado por buscar su inserción internacional mediante la apertura comercial y la integración con América del Norte. Sin embargo, también tuvo que enfrentar las exigencias de la ‘agenda liberal’ internacional que se impuso en la posguerra fría. Auspiciada por Estados Unidos y la Unión

---

<sup>25</sup> Gil Villegas, “México y la Unión”, 2001, pp. 819-839.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, pp. 819-839.

Europea, dicha agenda proponía el trípode de promoción del libre mercado, la democracia y los derechos humanos”.<sup>27</sup>

Además, la respuesta gubernamental frente al movimiento zapatista puso a México en el radar de las organizaciones no gubernamentales internacionales, que comenzaron a coordinar su actuación con las ONG nacionales y a exigir que el gobierno mexicano rindiera cuentas sobre su accionar en materia de derechos humanos.<sup>28</sup> Estas nuevas redes transnacionales de organizaciones defensoras de los derechos fundamentales comenzaron a recurrir al litigio internacional, sobre todo, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En 1996, el gobierno mexicano reaccionó ante esta ola de presiones e invitó a la CIDH a realizar una visita *in situ* para evaluar la condición de los derechos humanos en el país. De esta manera, la diplomacia mexicana “transitó hacia una mayor aceptación, aunque cauta y selectiva del escrutinio internacional”.<sup>29</sup>

Muestra de esa cautela es que, a mediados de 1997, Zedillo se negó a sostener una reunión con el entonces secretario general de Amnistía Internacional, Pierre Sané, para discutir sobre la condición de los derechos humanos en México. Además, durante su presidencia, la legislación mexicana obstaculizaba la llegada y la labor de los observadores internacionales. Por ejemplo, éstos debían solicitar una visa especial a la Secretaría de Gobernación y, para obtenerla, debían demostrar su experiencia en labores de escrutinio internacional y certificar que pertenecían a una organización “seria”.<sup>30</sup>

Sin embargo, al mismo tiempo, se estaban gestando avances en la agenda democrática y de derechos humanos que tanto las organizaciones internacionales (intergubernamentales y no gubernamentales), los europeos y los estadounidenses como la sociedad civil y la oposición política mexicanas

---

<sup>27</sup> Saltalamacchia Ziccardi y Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos”, 2011, p. 179.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 161-210.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 183-184.

veían con beneplácito. El más importante fue la reforma del sistema electoral del 25 de junio de 1996 y la posterior derrota electoral del PRI en los comicios de 1997, en los que el partido hegemónico perdió la mayoría en la Cámara Baja y el control del gobierno de la Ciudad de México. En este rubro, cabe destacar que otra muestra de la “aceptación cauta y selectiva” del gobierno federal hacia el escrutinio externo es que varias ONG, encabezadas por Alianza Cívica, fungieron como observadores electorales de las votaciones del 97.<sup>31</sup>

La matanza de Acteal fue un catalizador para este proceso, pues ocasionó que la presión internacional sobre México se intensificara a tal grado que el gobierno federal tenía que demostrar su compromiso con los derechos fundamentales tan pronto como fuese posible. En caso de que no lo hiciera, su imagen internacional se deterioraría notablemente, por lo que la negociación del acuerdo con la Unión Europea, así como sus vínculos comerciales y sus lazos diplomáticos con otros países se podrían ver afectados.

En este contexto —con la presión a tope tanto en el terreno internacional como en la arena nacional—, Zedillo reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998.<sup>32</sup> Esto implicaba que el tribunal regional podría juzgar al Estado mexicano por casos de violaciones a derechos humanos, incluso si éstos hubiesen acontecido antes de dicho reconocimiento. Se trata de un parteaguas que marca el inicio de una mayor apertura de México hacia el escrutinio internacional en materia de derechos humanos. Además, a partir de este momento, los derechos fundamentales y la democracia consolidaron su posición en el centro de la agenda pública y del discurso político del país.

En suma, los elementos más importantes para comprender la situación de los derechos humanos en el país para el momento en el que se reconoció la competencia contenciosa del tribunal interamericano son:

---

<sup>31</sup> Álvarez Icaza, “La institucionalización de los derechos”, 2010, pp. 131-133.

<sup>32</sup> DOF, “Decreto por el que se aprueba la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de diciembre de 1998.

- El PRI había sido derrotado en las elecciones intermedias, por lo que había perdido el control de la Cámara de Diputados y del gobierno capitalino.
- El conflicto con el EZLN y la matanza de Acteal habían deteriorado la imagen del gobierno mexicano tanto en el interior como en el exterior y habían puesto de relieve que en este país se podía seguir reprimiendo con impunidad a civiles disidentes.
- Las ONG nacionales se habían fortalecido y habían puesto a la democracia en el centro de su agenda, las internacionales habían ganado presencia en el país y ambas habían tejido redes —aunque todavía sin desarrollarse a su máximo potencial— para actuar coordinadamente en favor de los derechos humanos.
- La CNDH emitió un documento respecto al caso Acteal en el que, si bien aún no adjudicaba responsabilidades al gobierno federal, sí emitía recomendaciones para éste y también señalaba las violaciones cometidas por el gobierno chiapaneco, lo cual marcó una tendencia hacia el futuro, pues el protagonismo de la Comisión para la defensa de los derechos fundamentales aumentó notablemente en los años venideros.
- Tras el fin de la Guerra Fría, el neoliberalismo era la corriente ideológica en boga en el mundo globalizado y la tríada democracia-libre comercio-derechos humanos estaba en el centro de la agenda internacional. Así, el proceso de apertura por el que pasaba la economía mexicana tuvo que acompañarse de medidas políticas que demostraran que el país estaba pasando por un proceso de transición democrática. Esto se estaba poniendo de manifiesto en las negociaciones del acuerdo comercial entre México y la UE.

### 1.1.2 El discurso democratizador y de derechos humanos de Ernesto Zedillo

Aparejado con el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, el gobierno de Zedillo tomó otras medidas para demostrar su

compromiso con los derechos humanos en el ámbito internacional. En primer lugar, la Cancillería instaló y encabezó una comisión intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos, la cual desempeñó una doble función. Por un lado, fue un canal de comunicación entre las ONG (mexicanas y extranjeras) defensoras de derechos humanos y el gobierno federal, en el que se podían discutir y monitorear los compromisos internacionales de México en materia de derechos fundamentales. Por el otro, la administración zedillista visualizaba a esta Comisión como un mecanismo para “dar cierto reconocimiento” a las organizaciones no gubernamentales, pero “siempre manteniendo el control sobre un tema que todavía entendía como esencialmente interno”.<sup>33</sup>

Asimismo, el 7 de septiembre de 2000, México firmó el Estatuto de Roma, por medio del cual se creó la Corte Penal Internacional. Este tribunal puede juzgar a individuos —y no sólo a Estados— por violaciones a derechos humanos y crímenes contra la humanidad, por lo que representó otro paso en la apertura de México hacia el escrutinio internacional en esta materia y otra muestra del viraje gradual de la política exterior mexicana hacia una concepción menos soberanista de los derechos fundamentales. Es decir, en un mundo cada vez más globalizado y con un discurso liberal cada vez más enraizado, México no podía seguir considerando a los derechos humanos como un asunto puramente interno y la firma del Estatuto de Roma es muestra de ello.<sup>34</sup>

De la misma manera, el gobierno mexicano firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea. Según Francisco Gil Villegas, las cláusulas democráticas y de derechos humanos “fueron finalmente aceptadas por México sobre la reflexión de que su gobierno ya había firmado previamente tratados multilaterales de respeto a los derechos humanos, y de que el sistema político mexicano había

---

<sup>33</sup> Saltalamacchia Ziccardi y Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos”, 2011, p. 184.

<sup>34</sup> Al respecto, véase Becerra Ramírez, “México Ratifica”, 2006, pp. 951-954.



hecho grandes avances democráticos en los últimos años”.<sup>35</sup> De hecho, en los puntos previos a los artículos regulatorios del tratado se puede leer: México y la Unión Europea, “considerando su total adhesión a los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales tal como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación [...], celebran el presente acuerdo”.<sup>36</sup>

Dos elementos que abonaron a la aprobación de los europeos fueron: 1) la reforma política del sistema electoral mexicano del 25 de junio de 1996 y la posterior derrota electoral del PRI en los comicios de 1997, en los que perdió la mayoría en la Cámara Baja y el control de la Ciudad de México, y 2) la reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999, que consolidó a la CNDH como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.<sup>37</sup> Cabe destacar que la derrota electoral del Revolucionario Institucional y la reforma de la Comisión también fueron sumamente importantes en el ámbito nacional, tanto para el proceso de transición democrática como para la institucionalización de los derechos humanos.

Además, en algunos asuntos internacionales notorios en la arena de los derechos humanos, México cambió su posición tradicional de no intervención. Un ejemplo es la condena mexicana en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU hacia la limpieza étnica que perpetraron militares y funcionarios serbios en contra la de la población de Kosovo.<sup>38</sup> Sin embargo, el caso más representativo de este aumento del activismo internacional del

---

<sup>35</sup> Gil Villegas, “México y la Unión”, 2001, p. 838.

<sup>36</sup> DOF, “Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2000.

<sup>37</sup> Cabe destacar que Italia fue el último Estado miembro de la Unión Europea en ratificar el acuerdo, ya que tenía muchas reservas sobre si el progreso mexicano en materia de democracia y derechos humanos era genuino o si se trataba de una simple coartada internacional. Sin embargo, tras el triunfo electoral de Vicente Fox, estas dudas se disiparon y “luego de las elecciones del 2 de julio de 2000, los parlamentarios italianos retiraron sus reservas para la ratificación definitiva del nuevo acuerdo”. Gil Villegas, “México y la Unión”, 2001, p. 838.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 831.

gobierno mexicano en favor de los derechos fundamentales fue el viraje de su política hacia Cuba.

Tradicionalmente, salvo algunas excepciones en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, México y Cuba habían evitado emitir opiniones sobre el accionar gubernamental y los procesos políticos de su contraparte. Además, históricamente, los gobernantes y los diplomáticos mexicanos habían rechazado el establecimiento de sanciones económicas a La Habana y habían criticado los intentos de injerencia en los asuntos internos del país insular por parte de potencias extranjeras, enarbolando los principios de no intervención y de respeto a la soberanía.<sup>39</sup>

No obstante, hacia finales de la presidencia zedillista, la retórica y la política exterior de México hacia Cuba empezaron a cambiar. Esto se puso de manifiesto en el discurso que el mandatario mexicano pronunció durante la ceremonia de clausura de la IX Reunión de los Jefes de Estado de la Cumbre Iberoamericana en La Habana. En este encuentro internacional se estaban discutiendo asuntos económicos y financieros; sin embargo, el presidente Zedillo fue más allá de estos temas en su intervención final:

Durante los últimos años, la gran mayoría de nuestras naciones han hecho profundas reformas económicas y sociales y han venido aplicando políticas realistas, responsables y congruentes; debemos perseverar en ellas. Esto requiere de los consensos que sólo pueden construirse en la democracia.

Al igual que una economía fuerte, la democracia es hoy un pilar imprescindible del desarrollo. Bien decía, esta mañana, el presidente Sampaio [de Portugal], que la democracia es la mejor aliada del desarrollo, así como el desarrollo es el mejor aliado de la democracia.

La democracia también es necesaria para preservar y fortalecer la soberanía nacional que tanto valoramos los pueblos iberoamericanos. La soberanía de cada nación precisa que se le respete, invariablemente, conforme a los principios bien conocidos, pero frecuentemente violados del derecho internacional.

Pero hoy, más que nunca, la soberanía también requiere de la democracia. En este sentido, la democracia también es aliada de la soberanía. No puede haber naciones soberanas sin hombres ni mujeres

---

<sup>39</sup> Covarrubias Velasco, "La política mexicana", 2003, pp. 627-644.

libres; hombres y mujeres que puedan ejercer cabalmente sus libertades esenciales: libertad de pensar y opinar, libertad de actuar y participar, libertad de disentir, libertad de escoger.

Estas libertades son por las que lucharon los fundadores de nuestros países porque anhelaban pueblos libres en los que residiera la soberanía nacional, y estas libertades sólo se alcanzan en una democracia plena. Entre más vigorosa sea la democracia de cada nación iberoamericana, más libre y digno será su pueblo y más sólida será su soberanía.<sup>40</sup>

Estas palabras son otra muestra de cómo se estaba gestando un viraje en la política exterior de México debido a la necesidad de mostrar el compromiso nacional con la democracia y los derechos humanos. Así, en este discurso, Zedillo mostró un vínculo entre la tradicional postura soberanista mexicana y la nueva tendencia internacional de defender esos valores en los foros multilaterales. Además, el discurso estuvo sucedido por otros actos que marcaron un cambio notable en la relación México-Cuba.

Una de las transformaciones más importantes en este rubro fue la irrupción de un tercer actor a la relación bilateral: la oposición cubana. Si bien Salinas de Gortari ya se había reunido con algunos exiliados cubanos en Miami en el marco de las negociaciones del TLCAN, estos contactos se intensificaron e, incluso, se dieron en el interior de la misma Cuba en la recta final del gobierno de Zedillo. Así, en 1999, la canciller Rosario Green se reunió con Elizardo Sánchez, presidente de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional.<sup>41</sup>

El entonces embajador de México en Cuba, Pedro Joaquín Coldwell, trató de matizar la importancia de este encuentro al argumentar que era una práctica diplomática común reunirse con distintos sectores de la sociedad civil y, por tanto, el encuentro no debía interpretarse como un intento de influir en los asuntos internos cubanos. Sin embargo, el gobierno de Castro manifestó su inconformidad con esta situación, la cual se agravó cuando, a principios del

---

<sup>40</sup> Discurso del presidente Ernesto Zedillo con motivo de la ceremonia de clausura de la IX Reunión Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en el salón plenario del Palacio de las Convenciones, La Habana, Cuba, 16 de noviembre de 1999. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/nov99/16nov99.html>

<sup>41</sup> Covarrubias, "La política mexicana", 2003, p. 629-637.

año 2000, algunos legisladores mexicanos de oposición se reunieron con disidentes cubanos para discutir la situación de los derechos humanos en la isla. Aunque la situación no llegó a un enfrentamiento entre ambos países, sí marcó un cierto enfriamiento de la relación bilateral y, sobre todo, una tendencia de cara al siguiente sexenio.<sup>42</sup>

Cabe destacar que la labor de la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, fue fundamental para el proceso gradual de cambio de la política exterior mexicana en relación con los derechos fundamentales. Ella fue una de las artífices principales de la construcción de vínculos entre los principios tradicionales de la diplomacia nacional y el tridente democracia-derechos humanos-libre mercado, que se debía esgrimir en los foros internacionales para encajar en la comunidad global de la posguerra fría.

Como sea, los cambios en la posición del gobierno de Zedillo respecto a los derechos humanos y la democracia no se dieron solamente en la arena internacional, sino que, para finales de su mandato, estos valores se colocaron en el centro de su discurso y de la agenda pública del país. En palabras de Ana Covarrubias y Natalia Saltalamacchia: “al cambiar el gobierno mexicano sus posturas respecto a la CIDH o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, no cambiaba únicamente la política exterior, sino que ésta se convertía también en instrumento de política interna para reiterar la creciente democratización en el país”.<sup>43</sup>

Así, el proceso mediante el cual se posicionaron los derechos humanos y la democracia como asuntos centrales para la sociedad civil y para el acontecer político del país no solamente se dio por la vía internacional, sino que también fue un proceso interno y, en este ámbito, un actor que desempeñó un papel central fue la CNDH. Como se mencionó anteriormente, la Comisión había dado muestras de su creciente protagonismo e independencia con la publicación del informe sobre la matanza de Acteal, a pesar de que éste tuvo un alcance limitado. Sin embargo, cada vez se hacía más latente la necesidad

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, pp. 629-637.

<sup>43</sup> Saltalamacchia Ziccardi y Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos”, 2011, pp. 187-188.

de que este organismo fuera completamente autónomo y tuviera mayores capacidades para cumplir plenamente con sus funciones. Asimismo, el caso Acteal —y el informe que la Comisión publicó sobre el asunto— hizo evidente que se necesitaba establecer un andamiaje institucional adecuado para proteger los derechos humanos en las entidades federativas.

Para tales propósitos y en respuesta a las presiones de distintos actores (la oposición política, las ONG nacionales e internacionales, activistas, académicos, gobiernos extranjeros, etc.), el gobierno mexicano promulgó una reforma constitucional el 13 de septiembre de 1999. El cambio principal que introdujo fue la adición del apartado B al artículo 102 de la Carta Magna, en el que se establece que “las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos” y que la CNDH “contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.<sup>44</sup>

En síntesis, esta reforma promovió la protección a los derechos humanos en el ámbito local por medio de la creación o el fortalecimiento de comisiones estatales de derechos humanos<sup>45</sup> e impulsó la independencia de la Comisión Nacional, pues le otorgó a la institución el control de sus propios recursos y la capacidad de actuar con libertad respecto a las políticas o los lineamientos del gobierno federal. De acuerdo con Emilio Álvarez Icaza, “esta reforma ha sido un paso medular para garantizar que los OPDH [organismos públicos de defensa de los derechos humanos] se conviertan en auténticos defensores de los derechos humanos de todas las personas”, por lo que se trata del “paso más decisivo para el fortalecimiento institucional de la CNDH”.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> DOF, “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1999.

<sup>45</sup> Cabe aclarar que varias comisiones estatales de derechos humanos habían sido creadas con anterioridad a la reforma. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se creó en 1993. Sin embargo, la reforma fue útil para reforzar la institucionalización de los derechos humanos en el ámbito local y para armonizar el aparato federal con las estructuras estatales de protección a los derechos fundamentales. Al respecto, véase Álvarez Icaza, “La institucionalización de los derechos”, 2010, pp. 115-144.

<sup>46</sup> Álvarez Icaza, “La institucionalización de los derechos”, 2010, p. 136.

Pero la Comisión no fue la única institución que se fortaleció en esta época, ya que las ONG también habían ganado experiencia para defender los derechos humanos, habían abierto espacios de interlocución con las autoridades gubernamentales, habían desempeñado un papel importante como observadoras de las elecciones intermedias de 1997 y habían construido una red que articulaba las agendas nacional e internacional de promoción de los derechos fundamentales. Según Ariadna Estévez, “para el 2000, las organizaciones de derechos humanos se habían vuelto sofisticadas y profesionales al defender casos, presentar informes sobre la situación en México en organismos internacionales y abordar una amplia gama de temas”, aunque seguían poniendo énfasis especial en la transición democrática.<sup>47</sup>

Todo este ambiente permeó en el discurso de Ernesto Zedillo y no sólo a nivel internacional, como se mostró en las palabras que pronunció en La Habana, sino también en la arena nacional. Desde que tomó posesión, el mandatario dio muestras de su retórica democratizadora; sin embargo, ésta se potenció en la segunda mitad de su mandato. Así, el 6 de julio de 1997, el presidente se refirió a los comicios que se celebraron ese día de la siguiente manera: “Conforme al deseo de todos los mexicanos, hoy hemos culminado una gran fiesta democrática. La jornada de hoy estuvo precedida de un enorme esfuerzo nacional para reformar las leyes y las instituciones en materia electoral. Hoy, la vocación democrática de los mexicanos ha sido honrada y fortalecida. El respeto y el entusiasmo cívico han sido los rasgos dominantes de estas elecciones”.<sup>48</sup>

Además, Zedillo felicitó al líder opositor Cuauhtémoc Cárdenas, quien se había alzado como el primer jefe de Gobierno del Distrito Federal electo democráticamente, y cerró su intervención con las siguientes palabras: “De estas elecciones surge un México que al tiempo que reafirma su pluralidad, se une más por su democracia. [...] Tengo confianza en que mañana todos los

---

<sup>47</sup> Estévez, “Transición a la democracia”, 2007, p. 27.

<sup>48</sup> Discurso del presidente Ernesto Zedillo con motivo de las elecciones federales de 1997, Los Pinos, Ciudad de México, 6 de julio de 1997. Disponible en: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_archivo\\_gral.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html)

mexicanos podremos afirmar con orgullo y con unidad que la democracia se ha institucionalizado en nuestro país. En este 6 de julio, México ha dado el paso irreversible, definitivo, histórico, hacía la normalidad democrática”.<sup>49</sup>

Otro ejemplo de esta retórica democratizadora es el discurso que Ernesto Zedillo pronunció ante el Congreso de la Unión el 1 de septiembre de 1999, con motivo de su quinto informe de gobierno.

Este Gobierno se ha propuesto sentar bases firmes, a contribuir a sentar bases firmes, para que los próximos gobiernos también sirvan a la gente. Los mexicanos sabemos que nadie puede garantizar desde ahora que así ocurrirá siempre. Pero sí está en nuestras manos crear las condiciones para que esto sea más probable. Y sabemos que la manera de lograrlo es afianzar la democracia en México.

La democracia por sí sola no asegura que haya buenos gobiernos, pero los mexicanos sabemos que serán más probables y más frecuentes en una democracia plena. Al trabajar duro por una democracia más fuerte, trabajamos para que haya buenos gobiernos.

La democracia que estamos construyendo en México responde a una convicción profunda de la inmensa mayoría de los mexicanos. Comparto plenamente esta convicción. Por eso tengo un firme compromiso con la democracia.<sup>50</sup>

Como se puede ver, el nuevo milenio llegó en un ambiente extremadamente politizado y en un momento en el que la transición democrática y el respeto a los derechos humanos estaban en el centro de la agenda pública. En este escenario y con esos elementos como principales puntos del debate político, se desarrollaron las campañas electorales para los comicios que se celebraron el 2 de julio de 2000. Hubo un hombre que supo explotar esos valores y construir su candidatura en torno a ellos: Vicente Fox Quesada.

No obstante, antes de entrar de lleno a la campaña electoral, es importante aclarar algunos puntos sobre la situación de los derechos humanos en la segunda mitad del sexenio zedillista. En primer lugar, es verdad que, en este período, los avances más importantes para los derechos fundamentales se dieron en el discurso y no en la práctica. Pero no es menos cierto que este

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*

<sup>50</sup> Discurso del presidente Ernesto Zedillo con motivo de la apertura de sesiones ordinarias del primer período del H. Congreso de la Unión, San Lázaro, Ciudad de México, 1 de septiembre de 1999. Disponible en: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_archivo\\_gral.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html)

abundante uso de la retórica de derechos humanos tuvo que ser acompañado de avances en el terreno práctico, pues, si no, el elemento discursivo carecería de validez y perdería su fuerza legitimadora.

Expresado de otra manera, en el discurso, Zedillo hizo suya la causa de los derechos humanos y la democracia con el objetivo de buscar legitimidad nacional e internacional para su gobierno. Sin embargo, al esgrimir esta retórica, el presidente tuvo que poner en marcha algunas reformas y procurar algunos cambios (como el reconocimiento de la competencia contenciosa de la COIDH, la reforma para darle mayor autonomía a la CNDH o la gradual apertura hacia el escrutinio internacional), pues, de no ser así, sus palabras carecerían de sentido, el debilitado régimen priísta perdería la poca credibilidad que le quedaba y se desecharía cualquier posibilidad de triunfo en las elecciones federales del año 2000.

En ese sentido, al poner a los derechos humanos y la democracia en el centro de su discurso y en un lugar preponderante de su agenda política, el presidente respondía a la presión social, económica y política que diversos actores ejercían: desde los requisitos impuestos por la Unión Europea para la firma de un acuerdo comercial hasta las críticas de la prensa por lo que ocurrió en Acteal, desde los reclamos de la oposición que exigía elecciones más justas hasta las demandas de la sociedad civil que exigía el respeto a los derechos políticos de todos los mexicanos y desde las recomendaciones de la CNDH hasta la fuerza jurisdiccional de la COIDH.

En segundo lugar, vale la pena subrayar que estos cambios y estos avances no se dieron de la noche a la mañana. Más bien, estuvieron precedidos por una serie de procesos políticos (como la creación de la CNDH en 1990 y la dudosa elección federal de 1994 que puso en la cuerda floja a la legitimidad y la credibilidad del régimen priísta), sociales (como la movilización del EZLN y la coordinación entre las ONG nacionales e internacionales) y económicos (como las negociaciones de acuerdos comerciales con Estados Unidos y Europa que obligaron al gobierno mexicano a una mayor apertura al



escrutinio internacional), que comenzaron a desarrollarse antes del sexenio de Zedillo y terminaron de gestarse durante éste.

Es decir, no debe interpretarse que, de un momento a otro, Zedillo empezó a preocuparse por los derechos humanos y la democracia. Más bien, como se ha expuesto hasta ahora, fueron procesos —tanto nacionales como internacionales— complejos y de diversa índole los que pusieron a los derechos humanos en el centro de la agenda pública y del discurso político en México.

## **1.2 Rumbo a la alternancia: Los derechos humanos y la democracia en la campaña electoral del año 2000**

Durante la campaña electoral del año 2000, la democracia y, en relación con ella, los derechos humanos (principalmente los derechos civiles y políticos) estuvieron en el centro de la agenda pública. Sin embargo, Vicente Fox, con su estilo frontal y arrojado, fue quien más echó mano del discurso democratizador y de derechos humanos para potenciar su candidatura y asegurar su llegada a Los Pinos. Aparejado con este discurso, el candidato panista se valió del hartazgo generalizado contra el PRI y se posicionó como la única opción viable para arrebatarle el poder al Revolucionario Institucional.

Por ejemplo, en uno de sus *spots* se podían leer los lemas de campaña de los presidentes Luis Echeverría (“¡Arriba y adelante!”), José López Portillo (“La solución somos todos”), Miguel de la Madrid (“La renovación moral”), Carlos Salinas (“La solidaridad con México”) y Ernesto Zedillo (“Bienestar para tu familia”). Al mismo tiempo, se escuchaba la voz del narrador diciendo: “¿Acaso creen que no tenemos memoria? ¿Que vamos a tragarnos un sexenio más la sopa que tanto daño nos ha hecho? [La respuesta es] No, porque los mexicanos dispuestos a despertar somos mayoría”.<sup>51</sup>

En otro anuncio, se escuchaba una canción que simplemente decía la palabra “ya” repetidamente y aparecían muchas personas de muy diverso aspecto físico (jóvenes, ancianos, hombres, mujeres, niños, individuos de tez

---

<sup>51</sup> Spot de la coalición Alianza por el Cambio (Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México), *¿Acaso creen que no tenemos memoria?*, 2000.

clara y de tez oscura, obreros, oficinistas y campesinos) bailando al ritmo de la música y diciendo “ya” en espacios geográficos muy variados (el campo, zonas urbanas populares, zonas urbanas lujosas y paisajes de toda índole). Al final del comercial, se escuchaba la leyenda “Ya basta del PRI. Vota por el cambio. Fox, presidente”, al tiempo que se veía una fotografía del candidato.<sup>52</sup> Los demás *spots* de Vicente Fox tenían el mismo tono discursivo y el mismo mensaje.

Además, en su primera intervención en el debate de candidatos presidenciales del 26 de mayo de 2000, Fox declaró:

Me complace que finalmente podamos llevar a cabo este debate para que tú y yo podamos hablar del gran cambio que ya se avecina. [...] Se necesita carácter, firmeza y un verdadero liderazgo para acabar con 70 años de corrupción, pobreza y desesperación. Creo firmemente que los problemas del país se deben de resolver hoy. ¿Ustedes creen que una persona débil y gris podría haber enfrentado al PRI y sus aliados? ¿Ustedes creen que una persona sin emociones podría mover las conciencias de los mexicanos para lograr el cambio? [...]

Todas las mexicanas y los mexicanos que nos han precedido en este esfuerzo han sido perseverantes y tesoneros. Recordemos el movimiento estudiantil del 68 y la perseverancia de Rosario Ibarra en la lucha por los desaparecidos políticos, el tesón panista en su batalla por la democracia en los últimos 60 años, la manifestación del silencio de Clouthier y la marcha de la dignidad de Nava, la lucha del Frente Democrático Nacional y los actos de grandeza de Heberto Castillo. El camino ha sido largo y difícil, [pero] estamos llegando al final, gracias a que millones de mexicanas y mexicanos han superado con firmeza, con carácter y un poco de terquedad los desafíos del autoritarismo priísta.

Estamos a cinco semanas del cambio. ¡Lo queremos! ¡No podemos dejar pasar esta oportunidad! Con el cambio, gana México y ganamos todos. Ganan las mujeres, ganan los jóvenes, ganan los campesinos y ganas tú. Por ello, hoy, ante todos ustedes, ratifico mi compromiso de integrar un gobierno que respete el carácter laico del Estado mexicano y de la educación pública, proteja la libertad de opinión, elimine toda forma de discriminación contra la mujer, combata la corrupción sin salvedades [...].

¡No los defraudaré!<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> *Spot* de la coalición Alianza por el Cambio (Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México), *Ya*, 2000.

<sup>53</sup> Discurso del candidato Vicente Fox en su primera intervención del Debate Presidencial, 26 de mayo de 2000, Museo Tecnológico de Chapultepec. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Gpm84H99hbo> [Transcripción elaborada por el autor]

Así, según Alberto Aziz Nassif, la de 2000 “fue una elección que se construyó como un referéndum entre seguir con el PRI en el gobierno o hacer un cambio”, y Fox personificaba a ese cambio. Más aun, “una buena definición de lo que enfrentaba el país en el año 2000 se podía formular con la distinción entre tener un régimen político con tendencia democrática y un sistema político con inercia autoritaria” y, mientras que Fox representaba a ese régimen democrático, el PRI representaba a esa inercia autoritaria.<sup>54</sup>

En ese sentido, interpreto que la retórica foxista de campaña tenía dos objetivos principales. El primero era retratar a la elección como un plebiscito en el que sólo se podía elegir entre dos opciones, la continuidad del autoritarismo o el cambio hacia un régimen democrático, y difundir la idea de que Fox representaba la segunda alternativa. Con base en el análisis discursivo de la campaña del candidato panista, se puede interpretar que el segundo objetivo era apropiarse del discurso democratizador y de derechos humanos.<sup>55</sup> Para ello, Fox se colocaba a la par de luchadores sociales como Heberto Castillo, los estudiantes del 68 o Rosario Ibarra, y daba a entender que su llegada a la presidencia era el paso final para consolidar los cambios por los que esos personajes habían luchado.

Esta estrategia del candidato panista —aunada a su estilo discursivo franco y familiar— fue muy efectiva y le rindió dividendos, pues obtuvo el triunfo electoral con 42.5% de las preferencias, seis puntos porcentuales por encima de su competidor más cercano, el priísta Francisco Labastida.<sup>56</sup> En palabras de Denisse Dresser, “en el año 2000, Vicente Fox inventó un producto —a sí

---

<sup>54</sup> Aziz Nassif, “El desencanto de una democracia”, 2009, pp. 20 y 24.

<sup>55</sup> Vale la pena aclarar que estos objetivos no fueron explicitados por Fox ni por su equipo de campaña. Sin embargo, tras un análisis de sus *spots* y de sus intervenciones en los debates presidenciales, se puede concluir que, en efecto, Fox buscó apropiarse del discurso democratizador y de derechos humanos, presentándose como un paladín de la democracia y mostrándose dispuesto a castigar las violaciones a derechos humanos y los crímenes cometidos por los gobiernos priístas del pasado reciente. En Meyer, *El Estado en busca* y en Dresser, *El país de uno*, se pueden encontrar agudos análisis sobre las estrategias de campaña de Vicente Fox.

<sup>56</sup> Página web oficial del Instituto Nacional Electoral:  
<https://portalanterior.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm>

mismo—, salió a venderlo y la mayoría de los mexicanos lo compró el día de la elección. El estilo de Vicente Fox rompió moldes, cimbró al sistema e inauguró una nueva forma de hacer política en el país”.<sup>57</sup>

No obstante, la campaña electoral foxista también cometió errores, pues el candidato panista “prometía casi todo a casi todos” y su equipo no tenía bien definida la agenda política que seguiría una vez en el poder. Por eso, cuando tomó las riendas del Ejecutivo, era muy difícil que pudiera satisfacer tan ambiciosos compromisos con sectores sociales tan amplios y diversos.<sup>58</sup> Esta cuestión se desarrollará más extensamente en el siguiente apartado, pero es importante poner de manifiesto que la campaña fue una de las razones principales del éxito electoral de Fox y, al mismo tiempo, fue la fuente de muchos desafíos que el presidente tuvo que enfrentar durante su administración.

Finalmente, para cerrar este apartado, incluyo un fragmento de la arenga con la que Ernesto Zedillo reconoció la victoria de Vicente Fox, pues es una muestra más de cómo la retórica democratizadora y —por la vía del reconocimiento y el enaltecimiento de los derechos políticos de los mexicanos— el discurso en favor de los derechos humanos se habían apropiado de la escena pública mexicana:<sup>59</sup>

México ha vivido una jornada electoral que, por su orden y legalidad, por su transparencia y civilidad ha resultado ejemplar.

Las ciudadanas y los ciudadanos hemos acudido masivamente a votar, ejerciendo con gran convicción y entusiasmo uno de los derechos más preciados de la democracia.

---

<sup>57</sup> Dresser, *El país de uno*, 2016, p. 124.

<sup>58</sup> Meyer, *El Estado en busca*, 2005, p. 52.

<sup>59</sup> En México, el discurso democratizador se mantuvo estrechamente ligado a los derechos humanos durante las décadas de 1980 y 1990. Esto ocurrió debido a que las organizaciones defensoras de la sociedad civil y los activistas luchaban por la democracia exigiendo que se respetaran los derechos civiles y políticos de los mexicanos (entre ellos, el derecho al voto). En otras palabras, durante ese período, los derechos económicos, sociales y culturales quedaron en segundo plano, ya que la lucha por los derechos humanos se centró en la defensa de los derechos civiles y políticos. Por ello, las pugnas por la democracia y los derechos humanos —y, con ellas, los discursos que esgrimían estos valores— quedaron vinculadas y se unificaron bajo un mismo objetivo: la transición democrática. Al respecto, véanse Estévez, “Transición a la democracia”, 2007 y Álvarez Icaza, “La institucionalización de los derechos”, 2010.

Hoy hemos podido comprobar que la nuestra es ya una democracia madura, con instituciones sólidas y confiables, y especialmente con una ciudadanía de gran conciencia y responsabilidad cívicas.

Hoy ha quedado acreditado ante propios extraños, que la nuestra es una Nación de hombres y mujeres libres que sólo creemos en los medios de la democracia y de la ley para procurar el progreso y la solución de nuestros problemas.<sup>60</sup>

El mensaje de Zedillo fue muy importante: que el presidente reconociera el triunfo de un candidato de oposición era un hecho inédito en un país donde un solo partido llevaba gobernando siete décadas. En su momento, muchos interpretaron esta alternancia en el poder como un signo inequívoco de que la transición democrática se había consolidado en México. Tras el gobierno de Fox, muchos cambiaron su opinión al respecto, pues consideraron que, en realidad, el “gobierno del cambio” no logró terminar con las dinámicas y los vicios del prisma.

Algunos autores, como Octavio Rodríguez Araujo, Alberto Aziz Nassif y Lorenzo Meyer, consideran que la transición mexicana no se completó con la alternancia, ya que, pese a que el PRI dejó de ocupar la presidencia, el modelo económico neoliberal, muchas prácticas políticas y buena parte del andamiaje jurídico-institucional quedaron intactas, por lo que se puede hablar de un cambio de gobierno, pero no de un cambio de régimen.<sup>61</sup> Otros autores, como José Woldenberg, consideran que la transición democrática mexicana se gestó entre 1977 y 1997, período en el que se implementaron distintas reformas políticas y constitucionales que fueron desmontando, poco a poco, el sistema de partido hegemónico y fueron abriendo espacios para el pluralismo y la organización de elecciones legítimas. De acuerdo con esta visión, el triunfo de Vicente Fox es, a la vez, una consecuencia y una prueba contundente de este proceso de transición democrática.<sup>62</sup> Jesús Silva-Herzog representa otra

---

<sup>60</sup> Discurso del presidente Ernesto Zedillo con motivo de las Elecciones Federales, Los Pinos, Ciudad de México, 2 de julio de 2000. Disponible en: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_archivo\\_gral.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html)

<sup>61</sup> Véanse Meyer, *El Estado en busca*, 2005; Rodríguez Araujo, “Metamorfosis del régimen”, 2009, y Aziz Nassif, “El desencanto de una democracia”, 2009.

<sup>62</sup> Woldenberg, *Historia mínima*, 2012.

interpretación, según la cual, en México no se gestó una transición democrática como tal. Lo que ocurrió en este país se puede caracterizar como “transitocracia”, una especie de transición perpetua que jamás llega a su fin y nunca se consolida. El producto de este fenómeno es un Estado que no termina por cumplir con todos los rasgos de una democracia, pero tampoco se puede seguir caracterizando como un régimen autoritario.<sup>63</sup> Es importante entrar a la siguiente sección con esa discusión en mente, pero centrándola en los derechos humanos.

### **1.3 Los derechos humanos en “el gobierno del cambio”**

Vicente Fox Quesada llegó al poder en el año 2000 con una legitimidad incuestionable y con un enorme bono democrático. Se trataba del “presidente del cambio”, aquél que había logrado lo que parecía imposible: echar al PRI de Los Pinos por la vía electoral, lo cual era todo un hito, pues el Revolucionario Institucional llevaba siete décadas gobernando y había afianzado su hegemonía mediante la limitación a la democracia y la represión a la disidencia.

De acuerdo con datos de Parametría, Fox llegó al poder con un nivel de aprobación cercano al 70%, ya que los mexicanos veían la llegada del nuevo mandatario con optimismo, pues esperaban que, en su sexenio, se luchara contra la corrupción, se combatiera la pobreza y se dinamizara la economía.<sup>64</sup> Además, como Fox lanzó promesas de toda índole durante su campaña y las renovó al llegar al poder, la población tenía altas expectativas del nuevo gobierno. Una de sus tantas promesas fue que los derechos humanos estarían en el centro de la agenda de la nueva administración. Incluso, este compromiso se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: “México ha decidido emprender una transformación profunda que consolide, en la práctica y en congruencia con el pleno goce de los derechos humanos, el pacto

---

<sup>63</sup> Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen*, 1999.

<sup>64</sup> Para profundizar en cómo fueron cambiando los niveles de popularidad de Fox durante su mandato, consúltese el estudio completo en la página web de Parametría: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4043](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4043)

federal, la vida republicana y la vocación democrática”.<sup>65</sup>

Así, el nuevo presidente aprovechó la coyuntura para adquirir aún más legitimidad y popularidad al ondear la bandera de la democracia y los derechos humanos. El día que tomó posesión, el mandatario panista declaró: “Este cambio democrático, que entra en su fase decisiva el 2 de julio, es resultado de un largo afán colectivo. Se gesta durante varias décadas con el sacrificio y la entrega de muchos y muchas mexicanas excepcionales, que lucharon en distintas trincheras para hacer posible lo que ahora vivimos”.<sup>66</sup>

Además, prometió que “México no será ya más una referencia de descrédito en materia de derechos humanos, vamos a protegerlos como nunca, a respetarlos como nunca y a considerar una cultura que repudie cualquier violación y sancione a los culpables”.<sup>67</sup> En el mismo sentido, planteó el siguiente objetivo: “Me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos. [...] No habrá piadoso olvido”.<sup>68</sup> En otras palabras, el nuevo gobierno se comprometía a asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos y a investigar los casos de violaciones a derechos humanos perpetradas por el régimen priísta.

Asimismo, tanto en su campaña como en sus primeros meses de gobierno, Fox dio señales de que habría mayor transparencia de la información gubernamental y más interacción entre la sociedad civil y el gobierno, así como un aumento en el activismo del México en los foros internacionales de derechos humanos y mayor apertura al escrutinio internacional.<sup>69</sup> Sin embargo, cuando inició la discusión sobre cómo se llevarían a cabo estas tareas, empezó a haber problemas.

---

<sup>65</sup> DOF, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001.

<sup>66</sup> Discurso del presidente Vicente Fox con motivo de su toma de posesión como presidente de México, Congreso de la Unión, Ciudad de México, 1 de diciembre de 2000. Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=4>

<sup>67</sup> *Ibíd.*

<sup>68</sup> *Ibíd.*

<sup>69</sup> Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’”, 2010, pp. 332-336.

Uno de ellos fue la división en el interior del gabinete que ocasionó la discusión sobre cómo debía desarrollarse el proceso de justicia transicional.<sup>70</sup> Por un lado, figuras como Jorge Castañeda (secretario de Relaciones Exteriores) y Adolfo Aguilar Zínser (comisionado de Orden y Respeto) proponían que se estableciera una comisión de la verdad con un mandato claro y plena autonomía. Por el otro, personajes como Santiago Creel (secretario de Gobernación) y Diego Fernández de Cevallos (senador) preferían que los crímenes del pasado fueran investigados por una fiscalía especializada que funcionara dentro del marco institucional existente.<sup>71</sup>

Los que estaban a favor de la comisión de la verdad argumentaban que, con esta figura, se podría realizar una investigación más profunda y que su independencia del gobierno aseguraría que los intereses políticos no influyeran en su trabajo. Por su parte, los que impulsaban la fiscalía argüían que la comisión podría desencadenar una “indiscriminada cacería de brujas”, además de que ponían en duda su constitucionalidad, ya que la Carta Magna no tenía contempladas a instituciones de esta naturaleza. Por esos motivos, pensaban que una fiscalía especializada era la mejor opción.<sup>72</sup>

Otro problema fue la prevalencia de la influencia del PRI en las decisiones gubernamentales. Si bien Fox ganó las elecciones presidenciales, el PAN no logró la mayoría en el Congreso, por lo que todas las iniciativas del

---

<sup>70</sup> Se entiende “justicia transicional” como “el concepto que define y comprende los diferentes caminos que sigue un régimen para enfrentar el pasado y buscar la justicia (redistributiva o restaurativa) con respecto a atrocidades cometidas por el régimen previo”. Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “Fox y el pasado”, 2007, p. 710. Asimismo, se toma en cuenta que “Los procesos de justicia transicional son clave para avanzar hacia nuevos órdenes políticos y jurídicos que limiten y frenen el ejercicio arbitrario del poder y la impunidad. Por un lado, implican el reconocimiento de las violaciones de los derechos humanos para la reivindicación de las víctimas y, por otro, son la base para la construcción de una reconciliación nacional. Sin embargo, en este intento de reconciliación y fortalecimiento de la democracia, el Estado enfrenta varios dilemas. Tiene que legitimar y someter a la justicia la verdad, además de especificar de quién y para quién en la elección de ésta”. Salvatierra, Díaz, y Knippen, “Las deudas de la verdad”, 2018, p. 118.

<sup>71</sup> Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’”, 2010, pp. 332-357 y Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “Fox y el pasado”, 2007, pp. 709-739.

<sup>72</sup> Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’”, 2010, pp. 332-357 y Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “Fox y el pasado”, 2007, pp. 709-739. En los mismos artículos, los autores postulan que otros dos factores que influyeron en el posicionamiento de Santiago Creel frente a la Comisión de la Verdad fueron: 1) su interés en evitar conflictos con los poderes fácticos y 2) su deseo de ocupar la presidencia de la República.



Ejecutivo debían negociarse cuidadosamente con el Legislativo y, en este ámbito, el Partido Revolucionario Institucional seguía ostentando un enorme poder.

En un contexto así, Fox mostró una notable carencia de habilidad política para negociar con los legisladores de oposición y jamás supo llegar a acuerdos con los otros partidos para poder sacar adelante sus iniciativas.<sup>73</sup> Asimismo, el mandatario optó por quemar todas sus naves para que se aprobara su propuesta de reforma fiscal, por lo que prefirió evitar roces con la oposición en temas de otra índole, incluidos los derechos humanos y la justicia transicional.<sup>74</sup>

Como sea, en un primer momento, la propuesta de la comisión de la verdad —que impulsaban Castañeda y Aguilar Zínser con el respaldo de ONG prestigiosas como Amnistía Internacional y Human Rights Watch— estaba ganando terreno y Fox dio pasos para ponerla en marcha. No obstante, el presidente reculó al considerar que las reticencias de algunos de sus aliados y de la oposición priísta hacia esta iniciativa podrían echar por tierra otros proyectos político-económicos prioritarios para su gobierno, como la aducida reforma fiscal.<sup>75</sup>

Al mismo tiempo, crecía la presión por parte de los medios de comunicación, los activistas y las organizaciones defensoras de derechos humanos para que el gobierno cumpliera su promesa de investigar los crímenes del pasado. En este escenario, a finales de 2001, la CNDH emitió la recomendación 26/2001, la cual surgió a partir de “un balance [elaborado por la misma institución] de las acciones emprendidas por esta Comisión Nacional en torno al Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos”.<sup>76</sup> Dicho programa había sido blanco de severas críticas, ya que la CNDH lo había lanzado con el objetivo de satisfacer las demandas de varios colectivos que

---

<sup>73</sup> Si se quiere revisar un análisis más detallado sobre la falta de habilidad de negociación política de Fox, véase Pastor y Wise, “The Lost Sexenio”, 2005, pp. 135-160.

<sup>74</sup> Dresser, *El país de uno*, 2006, pp. 117-155.

<sup>75</sup> Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’”, 2010, pp. 332-357.

<sup>76</sup> CNDH, *Recomendación 26/2001*, 27 de noviembre de 2001.

querían conocer el destino de las víctimas de desaparición forzada durante la “Guerra Sucia”; sin embargo, había entregado resultados muy pobres, por lo que, con esta recomendación, la Comisión buscaba limpiar su reputación y reactivar la búsqueda de los desaparecidos.<sup>77</sup>

En el documento que el entonces *ombudsman* nacional, José Luis Soberanes, le entregó personalmente al presidente Fox en noviembre de 2001, la Comisión exhortó al gobierno federal a “evitar por todos los medios legales que sucesos como los ocurridos en la década de los 70 y principios de los 80 del siglo xx se puedan repetir”. Asimismo, conminó al presidente a girar instrucciones a la Procuraduría Federal para “que se designe un fiscal especial, con el fin de que se haga cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos que puedan desprenderse de los hechos a que se refiere esta Recomendación; [y] en caso de resultar procedente, ponga en consideración de las autoridades judiciales competentes los resultados de las indagatorias”. Por último, recomendó que el recién creado Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) se condujera con apego a los derechos humanos.<sup>78</sup>

En respuesta a esta solicitud, el gobierno anunció la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp).<sup>79</sup> Se designó a Ignacio Carrillo Prieto como titular del nuevo organismo y se aclaró que éste funcionaría dentro del marco institucional de la Procuraduría General de la República (PGR).<sup>80</sup> Sin embargo, al final de su mandato (dejó de existir en 2007), la Fiscalía entregó resultados pobres y poco tangibles: consignó 19 averiguaciones previas, obtuvo 20 órdenes de aprehensión y ocho autos de formal prisión, pero no logró sentencia condenatoria alguna, ya que la mayor parte de los crímenes que persiguió se

---

<sup>77</sup> Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’”, 2010, pp. 332-357.

<sup>78</sup> CNDH, *Recomendación 26/2001*, 27 de noviembre de 2001.

<sup>79</sup> DOF, “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 2001.

<sup>80</sup> Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’”, 2010, pp. 332-357.

consideraron prescritos.<sup>81</sup> Además, a pesar de que en un primer momento la Femospa logró las detenciones del antiguo titular de la Dirección Federal de Seguridad, Miguel Nazar Haro, y del expresidente Luis Echeverría Álvarez por sus participaciones en la matanza de 1968 y en las desapariciones forzadas de la década de 1970, estos dos personajes nunca pisaron la cárcel y fueron exonerados por el Poder Judicial.<sup>82</sup>

¿Por qué ocurrió esto? ¿A qué se deben tan magros resultados? ¿Por qué la investigación de la Femospa no desembocó en enjuiciamiento y castigo a los culpables de las atrocidades cometidas durante el régimen priísta?

Varios autores coinciden en cuanto a que uno de los problemas principales que aquejó a la Fiscalía Especial fue la ambigüedad y los vacíos de su mandato. Por ejemplo, uno de sus objetivos era investigar los “delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos”, lo cual excluía a las autoridades locales que realizaron actos violatorios de derechos humanos. Además, las víctimas tenían que haber estado ligadas a “movimientos sociales o políticos”, pero no definía claramente qué movimientos se considerarían como tales ni quiénes se considerarían vinculados a ellos.<sup>83</sup> Pero el mandato de la Femospa no sólo fue ambiguo, sino que también se caracterizó por ser cambiante y por plantearse nuevos objetivos aún sin haber alcanzado los originales. “En realidad, la única constante en el proceso fue el cambio perpetuo en el mandato de la Fiscalía”.<sup>84</sup>

En ese sentido, la Femospa presentó las mismas deficiencias que muchas otras iniciativas y políticas foxistas: “a) la ausencia de una estrategia precisa, b) la falta de coordinación institucional y c) una retórica solemne pero carente de contenido”.<sup>85</sup> En adición a esas carencias en común con otras acciones del “gobierno del cambio”, también hubo factores específicos (tanto

---

<sup>81</sup> Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “Fox y el pasado”, 2007, p. 726.

<sup>82</sup> Salvatierra, Díaz, y Knippen, “Las deudas de la verdad”, 2018, pp. 124-125.

<sup>83</sup> En este punto coinciden los siguientes estudios: Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’”, 2010, pp. 332-357; Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “Fox y el pasado”, 2007, pp. 709-739, y Treviño Rangel y Valdivia, “Gobernando el pasado”, 2014, pp. 31-75.

<sup>84</sup> Treviño Rangel y Valdivia, “Gobernando el pasado”, 2014, p. 36.

<sup>85</sup> Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “Fox y el pasado”, 2007, p. 726.

en el interior de la institución como ajenos a ella) que mermaron el funcionamiento y los resultados de la Fiscalía.

Uno importante fue la ausencia de cooperación por parte de los militares, quienes se negaron a brindar la información requerida y evitaron que se juzgara a sus miembros en tribunales civiles. Este comportamiento de la cúpula castrense no fue exclusivo para las actividades de la Femospp, pues el obstruccionismo ha caracterizado a las fuerzas armadas mexicanas en temas relacionados con investigaciones de posibles violaciones a derechos humanos cometidas por soldados. Otro factor fue la legislación mexicana, la cual presentaba carencias y atrasos que impedían juzgar delitos que se consideraban prescritos —como era el caso de muchos de los crímenes cometidos durante la “Guerra Sucia”— y la ausencia de figuras jurídicas adecuadas para perseguir las violaciones a derechos humanos, como la desaparición forzada.<sup>86</sup>

Asimismo, que el titular de la PGR, el general Rafael Macedo de la Concha, fuera un militar en activo mermaba el desempeño de la Femospp, ya que esta situación constituía un flagrante conflicto de interés. “El hecho de tener a un militar formado en los gobiernos priistas al frente de la PGR puede sugerir bastante sobre el poco avance de las investigaciones de la Femospp y que no se haya consignado a ningún militar”.<sup>87</sup>

De acuerdo con Louis Bickford, hay otros tres factores que mermaron el desempeño de la Fiscalía. En primer lugar, el gobierno de Fox centró todos sus esfuerzos para lograr la justicia transicional en una sola institución —la Femospp— y en una sola persona —el fiscal especial—, lo cual contribuyó al planteamiento de objetivos poco realistas y al desarrollo de expectativas demasiado optimistas. En segundo lugar, el proceso de selección del titular de la Fiscalía fue opaco, lo cual causó desconfianza en la sociedad civil desde un principio. En tercer lugar, hubo un gran escepticismo de las víctimas y los

---

<sup>86</sup> Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’”, 2010, pp. 332-357; Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “Fox y el pasado”, 2007, pp. 709-739, y Treviño Rangel y Valdivia, “Gobernando el pasado”, 2014, pp. 31-75.

<sup>87</sup> Salvatierra, Díaz y Knippen, “Las deudas de la verdad”, 2018, p. 125.

familiares de las víctimas de las violaciones a derechos humanos, quienes se sintieron excluidos y decepcionados del proceso de justicia transicional, ya que consideraron que las autoridades no tomaron en cuenta sus demandas y caracterizaron a la Fiscalía como una institución que no entregó cuentas claras ni resultados tangibles.<sup>88</sup>

Además, según Gustavo Hiraes, la Fiscalía tuvo que enfrentar el bloqueo de tres sectores: “el de los intransigentes de la parte ofendida (por ejemplo, Rosario Ibarra, quien llamó a la Fiscalía ‘mascarada del gobierno’); [el de la] la derecha vinculada al empresariado, al Ejército, al PAN y al priismo de cepa autoritaria [...] y el de las instituciones, básicamente la PGR (de la que dependía la Fiscalía), cuya displicencia lindó a veces con la obstrucción”.<sup>89</sup>

A todos estos factores hay que agregar los errores de Carrillo Prieto, entre los que destaca la utilización de la figura de genocidio para acusar a los responsables de la matanza de estudiantes del 2 de octubre de 1968 y del “halconazo” del 10 de junio de 1971. Este último punto es muy grave, ya que, según el Estatuto de Roma (la convención internacional en la que está tipificado el delito de genocidio), este crimen sólo se comete cuando se ejecuta con “la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso”.<sup>90</sup> Es evidente que los estudiantes no constituían un grupo de esta naturaleza. Entonces, por más terribles que fueran, estas masacres no podían —ni pueden— juzgarse como un genocidio. En ese sentido, está en duda si el error de Carrillo Prieto se debió a su desconocimiento de las leyes, lo cual sería gravísimo de por sí, o a un intento deliberado para que su argumentación jurídica fuera pobre y, así, se imposibilitara la persecución de estos delitos, lo cual sería aún más grave.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Bickford, “El fiscal especial”, 2003, pp. 207-234.

<sup>89</sup> Hiraes Morán, *México, ajustando*, 2017, pp. 175-176.

<sup>90</sup> Artículo 6 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

<sup>91</sup> Sergio Aguayo Quezada, Javier Treviño Rangel y Marcela Valdivia explican más a fondo los factores que contribuyeron al fracaso de la Fiscalía en sus estudios: Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido””, 2010, pp. 332-357; Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “Fox y el pasado”, 2007, pp. 709-739, y Treviño Rangel y Valdivia, “Gobernando el pasado”, 2014, pp. 31-75. Los mismos autores comparten la duda de si la argumentación jurídica de Carrillo Prieto respecto a que los delitos mencionados debían juzgarse como genocidio se

Vale la pena mencionar que el propio Carrillo Prieto ha defendido su gestión al frente de la Fiscalía y ha denunciado en diversos foros los múltiples obstáculos externos que la institución enfrentó. El exfiscal arguye que los siguientes factores mermaron el desempeño de la Femospp: las resoluciones de los distintos tribunales mexicanos que obstaculizaron el avance del proceso de justicia transicional, principalmente con el argumento de que los delitos perseguidos habían prescrito, y la negativa de la Suprema Corte de apropiarse de los casos; las fallas en materia de comunicación social e institucional para transmitir eficazmente los propósitos y la función de la Fiscalía, con el fin de conseguir el apoyo de la sociedad civil, la prensa y los partidos políticos, y que la transición democrática se desarrolló sin acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, sin una agenda clara y sin un rumbo definido, por lo que la justicia transicional quedó trunca. Asimismo, según Carrillo Prieto, la CNDH y ciertas figuras políticas e instituciones que apoyaban a la Fiscalía le voltearon la espalda tras las elecciones de 2006, ya que no se movilizaron para impedir su desaparición en aras de no confrontar al nuevo gobierno y con el fin de mantenerse bien posicionados en la administración de Felipe Calderón.<sup>92</sup>

Sea como fuere, la Femospp no sólo cosechó fracasos, ya que también consiguió algunos éxitos dignos de tomarse en consideración. Uno de sus logros principales fue que, gracias a sus investigaciones, varias dependencias de gobierno —incluidas las Secretarías de Estado— se vieron obligadas a transferir al Archivo General de la Nación documentos útiles para saber más sobre las políticas de represión del régimen priísta. Es verdad que no se completó la transferencia de muchos documentos, y que, de los que sí se trasladaron al Archivo, buena parte permaneció desordenada o incompleta. Pero también es cierto que estas acciones proporcionaron una amplia base para indagar sobre la violencia política del pasado reciente.<sup>93</sup>

---

debió a su ignorancia o a la intención de mermar el proceso de justicia transicional deliberadamente.

<sup>92</sup> Para conocer la totalidad de los argumentos esgrimidos por el fiscal en defensa de su desempeño, véase Carrillo Prieto, “La Fiscalía Especial”, 2010, pp.383-450.

<sup>93</sup> Aguayo Quezada y Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’”, 2010, pp. 332-357.

Otro éxito parcial de la Fiscalía fue la publicación de un informe final de sus actividades. A pesar de que la divulgación de ese reporte resultó bastante accidentada, ya que éste se filtró a la prensa días antes de su presentación oficial en 2006, y dejando a un lado que su publicación no tuvo gran éxito mediático debido a la coyuntura electoral, el documento tiene un valor importante, pues echa por tierra algunas “verdades históricas” y confirma que la represión no se daba en casos aislados, sino que era una práctica sistematizada del régimen priísta.<sup>94</sup>

Para los propósitos de esta investigación, también es importante rescatar algunos acontecimientos que ocurrieron a la par de este trunco proceso de justicia transicional. Uno de ellos es la misma recomendación 26/2001 que emitió la CNDH. “Dicha recomendación cobra especial importancia ya que es el primer documento oficial que estipula una responsabilidad del gobierno mexicano por los crímenes realizados décadas atrás, pero que tienen efectos hasta el presente, como es el caso de la desaparición forzada”.<sup>95</sup>

En ese sentido, si bien la Comisión expidió este documento a raíz de que se ventiló su incompetencia en los procesos de búsqueda de los desaparecidos de la “Guerra Sucia” y de reparación del daño a los familiares de éstos, es importante reconocer su relevancia en dos sentidos. En primer lugar, vale la pena destacar a esta recomendación como una clara muestra del fortalecimiento que la CNDH había adquirido en los años más recientes. Sin un grado avanzado de autonomía y sin capacidades institucionales sólidas, la Comisión no hubiese podido exhortar al presidente a semejantes tareas y, más aun, el mandatario no hubiese tenido motivos para darles cumplimiento a las recomendaciones de un *ombudsman* débil.

En segundo lugar, es importante subrayar que esta recomendación fungió como catalizador para iniciar el proceso de justicia transicional. Este proceso no fue del todo exitoso ni contribuyó sustantivamente a la

---

<sup>94</sup> El informe completo se puede consultar en línea de la siguiente manera: Femsopp, *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana*, 18 de noviembre de 2006. Disponible en: <https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB209/index.htm#informe>

<sup>95</sup> Salvatierra, Díaz, y Knippen, “Las deudas de la verdad”, 2018, p. 123.

consolidación de la transición democrática, pero eso no debe restarle importancia a que fue una recomendación —es decir, no una resolución vinculante, sino un mero exhorto— de la CNDH la que marcó el inicio del proceso.

Otro acontecimiento que se gestó a la par de este proceso fue una decisión de la Suprema Corte, la cual fue el desenlace de un procedimiento legal que dio inicio en 1998. En ese año, un grupo de activistas presionó a la PGR para que investigara la célebre matanza del 2 de octubre de 1968, pero la Procuraduría desechó los reclamos —con el argumento de que estos crímenes habían prescrito—, ya que la cuestión radicaba en investigar los delitos cometidos por el régimen priísta y el PRI seguía gobernando. Ante a esta situación, los activistas llevaron su caso a la SCJN, pero el asunto se quedó paralizado durante cuatro años.<sup>96</sup>

No obstante, en enero de 2002, el tribunal supremo ordenó a la PGR investigar los delitos del 68 y, tras esta pesquisa, determinar si los crímenes habían prescrito o no. La Procuraduría acató a medias la sentencia, ya que aceptó conducir esta indagatoria, pero acabó delegando la responsabilidad a la Femospp, institución que estaba ya de por sí rebasada por todas las responsabilidades derivadas de su ambiguo mandato.<sup>97</sup> Además, como ya se mencionó, al plantear los hechos del 2 de octubre como un genocidio, la argumentación jurídica de la Fiscalía Especial fue insuficiente para acarrear consecuencias legales para los perpetradores del crimen.

A pesar de los magros resultados de la pesquisa, la sentencia de la Suprema Corte es pertinente para este trabajo, pues es una muestra de cómo las resoluciones del tribunal fueron dirigiéndose lenta y gradualmente hacia la protección de los derechos fundamentales: los ministros pasaron de la inactividad y la aquiescencia en 1998 a emitir una resolución vinculante que abría una investigación sobre uno de los hechos violatorios a derechos humanos más significativos del siglo xx mexicano. Asimismo, es un ejemplo

---

<sup>96</sup> Treviño Rangel y Valdivia, “Gobernando el pasado”, 2014, pp. 39-40.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, pp. 39-40.



de cómo la SCJN fue partícipe de este intento de justicia transicional y de cuáles son los alcances y los límites de sus sentencias para la situación de los derechos humanos en el país. Por último, esta sentencia es pertinente para dar cuenta de cómo “En favor del esclarecimiento de los hechos, jugó la presencia de una Suprema Corte de Justicia renovada, que no se sentía ligada al pasado autoritario y que deseaba legitimarse, explorando los límites de lo legal”.<sup>98</sup>

Otra área en la que el gobierno de Fox hizo esfuerzos en materia de derechos humanos —aunque también con resultados limitados— fue en la política exterior. Durante el sexenio, hubo dos cancilleres: Jorge Castañeda (2000-2003) y Luis Ernesto Derbez (2003-2006). Castañeda fue más activo en los foros internacionales y enarboló un discurso más enérgico en pro de los derechos humanos. Eso resultó ser arma de doble filo, ya que dio visibilidad internacional a México y mejoró su percepción en el exterior; pero, al mismo tiempo, causó que el país se involucrara en una serie de disputas diplomáticas, en especial, con Cuba y Venezuela. Por su parte, Derbez mantuvo un perfil más bajo, pero preservó el lugar preponderante de los derechos humanos en la agenda de Relaciones Exteriores.<sup>99</sup>

De acuerdo con Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, la introducción de los derechos humanos y la democracia en las prioridades diplomáticas de México tuvo “dos objetivos simultáneos: el país se comprometería a fondo en la construcción de un sistema internacional que promoviera la democracia y los derechos humanos y, a su vez, utilizaría ese compromiso para fortalecer el cambio interno”.<sup>100</sup> Así, el PAN intentó reforzar el proceso de transición democrática mediante la política exterior.

En ese tenor, algunos personajes ligados a los derechos humanos pasaron a ocupar puestos clave de la diplomacia mexicana, como es el caso

---

<sup>98</sup> Hiraes Morán, *México, ajustando*, 2017, p. 75.

<sup>99</sup> Para un análisis profundo sobre la política exterior del sexenio foxista, incluida la relación entre diplomacia y derechos humanos, véase Velázquez Flores, “Balance general”, 2008, pp. 81-122.

<sup>100</sup> Saltalamacchia Ziccardi y Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos”, 2011, p. 191.

del mismo Castañeda y de la renombrada activista Mariclaire Acosta,<sup>101</sup> quien encabezó la recién creada Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia, dentro de la Cancillería. Además, el gobierno panista respaldó y, en ocasiones, lideró los esfuerzos de codificación internacional de los derechos humanos. Un ejemplo de esto es la contribución de México en diferentes foros regionales y globales para impulsar el principio de jurisdicción internacional, que exhorta a todos los Estados a colaborar para llevar a la justicia a aquellos individuos que hayan cometido crímenes contra la humanidad, sin importar su nacionalidad.<sup>102</sup>

En la misma línea, el gobierno de Fox extendió una invitación a los organismos internacionales para que pudieran desarrollar libremente en el país sus actividades de evaluación y escrutinio de los derechos humanos. En consecuencia, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU abrió una oficina de monitoreo en México y se estableció una política de diálogo y acercamiento con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y con distintas organizaciones no gubernamentales.<sup>103</sup>

Adicionalmente, en respuesta a dicha invitación y como consecuencia de esta apertura, ONG internacionales como HRW y AI desempeñaron una labor más vigorosa y procuraron una observancia más minuciosa de la situación de los derechos humanos en el país. Esto les permitió publicar informes al respecto y, con base en ellos, emitir recomendaciones para el Estado mexicano. Usualmente, el gobierno de Fox recibía las recomendaciones tanto

---

<sup>101</sup> Llama la atención que, al terminar el sexenio foxista, la propia Mariclaire Acosta se manifestó insatisfecha con los resultados que el gobierno de Fox entregó. Por ejemplo, en Acosta Urquidí, “El legado autoritario”, 2006, p. 22, escribió: “La alternancia en los puestos de elección popular, por importante que sea, no ha producido cambios significativos en la estructura de poder ni en la forma en que éste se ejerce. Es cierto que el presidencialismo autoritario fue sustituido por un sistema multipartidista en el que elecciones con reglas claras, garantizadas por organismos autónomos (el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), se realizan con regularidad. Esto no es poca cosa en un país donde los presidentes gozaban de poderes casi imperiales. Sin embargo, las viejas prácticas políticas de antaño aún siguen vivas: la corrupción, la impunidad, el patrimonialismo, el corporativismo y el clientelismo, por nombrar sólo algunas. Sólo que ya no son patrimonio exclusivo del PRI y se han extendido a todo el espectro político. Las elecciones democráticas en México han hecho muy poco para cambiar las viejas prácticas y refundar las instituciones”.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, pp. 188-205.

<sup>103</sup> *Ibíd.*, pp. 188-205.

de los organismos intergubernamentales como de los no gubernamentales con buena disposición. Sin embargo, en sus sucesivos informes, las instituciones seguían señalando las mismas deficiencias en materia de respeto a los derechos humanos.<sup>104</sup>

Es decir, el gobierno mantenía una posición de apertura hacia el escrutinio y se mostraba dispuesto a atender las recomendaciones derivadas de éste, pero no era efectivo al hacerlo. De esta manera, a pesar de que hubo mejoras en algunos rubros, el mayor escrutinio internacional no se reflejó en una mejoría sustantiva y general de la condición de los derechos fundamentales de los mexicanos.<sup>105</sup>

No obstante, además de estos informes y dichas recomendaciones, la apertura al escrutinio internacional trajo consigo una mayor vinculación entre las organizaciones defensoras de derechos humanos nacionales y extranjeras. Esto sirvió para que se crearan mecanismos de coordinación interinstitucional más robustos y para que surgieran canales de concertación para la agenda de los derechos humanos en el país. Con ello, se generaron redes transnacionales de protección a los derechos humanos, con lo que las ONG mexicanas se fortalecieron gracias al respaldo internacional y, a su vez, las ONG extranjeras consolidaron su presencia en territorio nacional.<sup>106</sup>

Asimismo, durante el sexenio de Fox, se ratificaron numerosos instrumentos de derechos humanos y se participó activamente en diversos cuerpos internacionales de promoción de los derechos fundamentales. Por ejemplo, en octubre de 2005, el Estado mexicano ratificó su adhesión a la Corte Penal Internacional y, ese mismo año, se creó el Consejo de Derechos

---

<sup>104</sup> Esto se puede corroborar haciendo una lectura de las conclusiones de los informes que HRW publicó durante el sexenio de Fox: 1) *Injusticia militar*, 5 de diciembre de 2001; 2) *México-Justicia en peligro*, 23 de julio de 2003; 3) *México: Víctimas por partida doble*, 6 de marzo de 2006, y 4) *México: El cambio inconcluso*, 16 de mayo de 2006. Todos ellos están disponibles en el sitio web de la organización: <https://www.hrw.org/es/publications?country%5B0%5D=9526>

<sup>105</sup> Al respecto, véase el informe HRW, “El cambio inconcluso”, 16 de mayo de 2006.

<sup>106</sup> Para ahondar más en estas redes transnacionales de derechos humanos y en la cooperación entre organizaciones mexicanas y extranjeras, véanse Álvarez Icaza, “La institucionalización de los derechos”, 2010, pp. 115-147, y Saltalamacchia Ziccardi y Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos”, 2011, pp. 188-205.

Humanos de Naciones Unidas.<sup>107</sup> México no sólo fue uno de los fundadores de ese organismo, sino que presidió sus trabajos durante el primer período de sesiones.<sup>108</sup>

No obstante, es importante aclarar que muchos de los tratados se ratificaron con reservas o con declaraciones interpretativas, lo cual imposibilitó su plena aplicación. También vale la pena subrayar que algunos activistas y ONG señalaron la incongruencia de que México esgrimiera un discurso de derechos humanos hacia el exterior, al tiempo que, en el interior del país, seguía sin existir un respeto pleno hacia esos mismos derechos.<sup>109</sup>

En ese sentido, estas acciones no fueron del todo eficaces en términos de alcanzar el objetivo de contribuir a mejorar la garantía y el ejercicio de los derechos fundamentales en México.<sup>110</sup> En 2006, Human Rights Watch publicó un informe sobre la condición de los derechos humanos en el país con el sugerente título de *El cambio inconcluso*. En este documento, el organismo pone de manifiesto que, durante el sexenio de Fox, México alcanzó un nivel sin precedente de apertura al escrutinio internacional; pero, a la vez, reconoce que el gobierno foxista no puso en marcha los mecanismos adecuados para enfrentar los problemas de derechos humanos que la apertura y la transparencia evidenciaron.<sup>111</sup>

Otro claro ejemplo del vínculo entre diplomacia y derechos humanos durante la presidencia de Fox fue la posición de línea dura que su gobierno mantuvo frente a Cuba. En primer lugar, en distintas organizaciones intergubernamentales, México comenzó a abstenerse o votar a favor de las

---

<sup>107</sup> Las fechas de firma y ratificación de éste y los demás tratados (tanto multilaterales como bilaterales) firmados por México están disponibles en el portal de la Cancillería: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=567&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=567&depositario=0)

<sup>108</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Lista de Miembros anteriores del Consejo de Derechos Humanos: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/PastMembers.aspx>

<sup>109</sup> Para saber más sobre los procesos de firma y ratificación de los distintos tratados, consúltense: Velázquez Flores, "Balance general", 2008, pp. 81-122 y Saltalamacchia Ziccardi y Covarrubias Velasco, "La trayectoria de los derechos", 2011, pp. 188-205.

<sup>110</sup> Saltalamacchia Ziccardi y Covarrubias Velasco, "La trayectoria de los derechos", 2011, pp. 188-205.

<sup>111</sup> HWR, "El Cambio Inconcluso", 16 de mayo de 2006.

resoluciones o los pronunciamientos que condenaban al régimen cubano por ser antidemocrático y no respetar los derechos humanos. Históricamente, México solía votar en contra de este tipo de declaratorias, por lo que el cambio del sentido del voto mexicano en los foros internacionales causó molestias en La Habana, las cuales ocasionaron un enfrentamiento entre los cancilleres de ambas naciones. Incluso, el ministro de exteriores cubano declaró que Jorge Castañeda era susceptible a las influencias estadounidenses y que había ordenado votar en contra de Cuba en los organismos internacionales para complacer a Washington.<sup>112</sup>

A pesar de ello, Fox realizó una visita a Cuba en 2002, en la cual sostuvo encuentros con Fidel Castro, pero también se reunió con miembros de la disidencia, lo que puso de manifiesto el gradual distanciamiento entre ambos gobiernos. Así, tras otro incidente que causó tensiones diplomáticas a raíz de la entrada forzada de ciudadanos cubanos a la embajada mexicana en busca de asilo, ocurrió lo que marcó el inicio de una crisis en la relación bilateral: el escándalo comúnmente conocido como “comes y te vas”. A grandes rasgos, México organizó la Conferencia para la Financiación del Desarrollo en Monterrey en 2002 y tanto Cuba como Estados Unidos estaban invitados. Fox solicitó a Castro que se retirara anticipadamente de las reuniones, ya que el entonces presidente estadounidense, George W. Bush, había condicionado su participación a que el mandatario cubano no estuviera presente. Tras una serie de desencuentros motivados por otros roces en foros internacionales, Castro hizo pública la llamada telefónica en la que Fox le solicitó marcharse antes del fin de la Conferencia.<sup>113</sup> Esta publicación acarrió severas críticas para el presidente mexicano y, por el resto del sexenio, la relación bilateral se enfrió marcadamente y ambos países se distanciaron.

Episodios similares, cuya descripción detallada está fuera de los objetivos de este trabajo, ocurrieron con Venezuela y otros países latinoamericanos mientras Fox ocupó Los Pinos. El capítulo más notorio de

---

<sup>112</sup> Covarrubias, “La política mexicana”, 2003, pp. 627-644.

<sup>113</sup> *Ibíd.*

estos roces fue el enfrentamiento entre varios líderes regionales — encabezados por el entonces presidente venezolano, Hugo Chávez— y Fox en la IV Cumbre de las Américas, que se celebró en Argentina, en 2005. En términos generales, el diferendo se debió a que el presidente mexicano —con su retórica favorable al libre mercado y la democracia— apoyaba la entrada en vigor del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), mientras que líderes como el propio Chávez o el mandatario argentino, Néstor Kirchner, lo consideraban un instrumento de dominación continental estadounidense.<sup>114</sup>

Ahora bien, más allá de las tensiones diplomáticas que el activismo internacional en materia de derechos fundamentales ocasionó y aun reconociendo que el vínculo entre política exterior y derechos humanos no sirvió para reforzar significativamente la protección de esos derechos en el interior del país, se debe destacar una consecuencia muy importante de este proceso: el “efecto candado” (*locking in effect*). Éste consiste en que, una vez que un mandatario permite el escrutinio internacional por parte de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, sus sucesores tendrán que seguir la misma línea y se verán obligados a continuar consintiendo el monitoreo de estas instituciones, ya que, de no hacerlo así, la imagen de su país se verá perjudicada en la arena internacional, lo cual trae consecuencias negativas en los ámbitos diplomático, económico y de cooperación. Por los mismos motivos, si un Estado tiende a posicionarse en favor de los derechos humanos en los foros internacionales, es difícil que pueda dejar de hacerlo a pesar de que haya un cambio de gobierno.<sup>115</sup>

Así, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, así como Human Right Watch, Amnistía Internacional y otras ONG siguieron desempeñando una importante labor de escrutinio y defensa de los derechos humanos aún

---

<sup>114</sup> Para una descripción más detallada de éste y otros acontecimientos que causaron roces diplomáticos durante el sexenio foxista, véase Velázquez Flores, “Balance general”, 2008, pp. 81-122.

<sup>115</sup> Anaya Muñoz, “Trasnational and Domestic”, 2009, pp. 35-58. Vale la pena aclarar que yo elaboré la traducción de “*locking effect*” a “efecto candado”. Aunque no se trata de una traducción literal, me parece que sí expresa el significado y la esencia del concepto.

después de que Fox dejó el poder. Por eso, el “efecto candado” es relevante para esta investigación y es importante tomarlo en cuenta en el siguiente capítulo.

En materia de derechos humanos, otro aspecto importante de la presidencia de Fox es que la retórica en pro de estos derechos se mantuvo presente durante todo su mandato. Un ejemplo de este discurso y del vínculo entre política exterior y derechos fundamentales son las palabras que el presidente pronunció en una visita que realizó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2002:

Valoro profundamente la oportunidad de dirigirme a ustedes en la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La sabiduría y la integridad de quienes componen este Tribunal será un factor decisivo en la consolidación de un sistema internacional que proteja plenamente los derechos humanos en nuestro hemisferio.

Les expreso mi reconocimiento y el firme apoyo del Gobierno mexicano a su labor.

Desde el día que tomé posesión como Presidente de México, anuncié la determinación del nuevo Gobierno de promover el respeto a los derechos humanos con la mayor firmeza. He cumplido y seguiré cumpliendo este compromiso con el pueblo de mi país.

La política de derechos humanos del Estado mexicano hoy se basa en el reconocimiento de que éstos constituyen valores absolutos y universales.

Por ser absolutos, no pueden estar sujetos a restricciones de ninguna índole, ya sea por motivos ideológicos, políticos o económicos.

Por ser universales, deben ser respetados por todas las naciones, a pesar de diferencias culturales y todo Estado tiene la responsabilidad de contribuir a su observancia.

Se trata de un principio fundamental que precede a la noción de soberanía, la dignidad intrínseca e inviolable de la persona humana.

Esta nueva visión del Estado mexicano es una consecuencia lógica del cambio democrático en México.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Discurso del presidente Vicente Fox durante su visita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 12 de abril de 2002. Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=2879>

Otro ejemplo de esta utilización de los derechos humanos como elemento central de la retórica foxista es el discurso que el presidente pronunció en diciembre de 2004 con motivo de la presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos:

[...] me siento satisfecho de encabezar el primer Gobierno en la historia del país con un compromiso total con la protección y defensa de los derechos humanos. [...]

Hoy México tiene en todos los foros una sola voz, la de la legalidad, la de los derechos humanos. [...]

En México los derechos humanos no son un ejercicio de relaciones públicas para mejorar la imagen del país en el exterior, su defensa y promoción son ya uno de los objetivos rectores de la agenda política.<sup>117</sup>

Otro ámbito relacionado con la situación de los derechos humanos que vale la pena tratar brevemente es la política de seguridad del primer gobierno panista. De acuerdo con Raúl Benítez Manaut, Fox heredó “de Ernesto Zedillo tres asuntos de seguridad: el conflicto de Chiapas, el narcotráfico y la creciente inseguridad pública”.<sup>118</sup>

Si bien la cuestión del EZLN redujo su incidencia política y ocasionó menor efervescencia social durante su presidencia, Fox no supo lidiar con los otros dos problemas (inseguridad pública y narcotráfico). Esto se debe a que, salvo cambios menores en la denominación y el organigrama de algunas instituciones, no hubo reformas sustantivas en los mecanismos para formular políticas y tomar decisiones en materia de seguridad. Es decir, su antecesor había fracasado en sus intentos de solución a estas cuestiones y, aun así, Fox buscó resolverlas con los mismos medios, por lo que los resultados también fueron los mismos.<sup>119</sup>

En cuanto a la creciente inseguridad pública, la desconcentración y la falta de coordinación entre los distintos órganos policiacos —federales,

---

<sup>117</sup> Discurso del presidente Vicente Fox con motivo de la presentación del el Programa Nacional de Derechos Humanos, Los Pinos, Ciudad de México, 10 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=16118>

<sup>118</sup> Benítez Manaut, “La seguridad nacional”, 2008, p. 188.

<sup>119</sup> *Ibíd.*, pp. 184-208.



estatales y municipales—, así como los altos niveles de impunidad relacionados con las deficiencias de las fiscalías y del sistema judicial mexicano dificultaron que se previnieran los crímenes y se combatieran los delitos. Además, el tráfico ilegal de armas —principalmente, provenientes de Estados Unidos— se agravó durante el sexenio foxista, lo cual contribuyó a que los problemas relacionados con la inseguridad pública y el narcotráfico, como los crímenes violentos, aumentaran. Ante esta situación, el gobierno federal hizo distintos intentos para actuar coordinadamente con Washington para atajar el tráfico de armas y de drogas, pero estas iniciativas no funcionaron por distintos motivos.<sup>120</sup>

En ese sentido, debido al aumento de la violencia y al fracaso del gobierno para combatirla, el narcotráfico fue el problema de seguridad que más afectaciones tuvo para los derechos humanos en el sexenio foxista. Esta violencia fue incrementando gradualmente durante ese período, ya que, conforme las organizaciones criminales fueron creciendo, las disputas por el dominio territorial de las distintas regiones del país se volvieron más fuertes y más sangrientas, a tal grado que, para 2006, “En México se observa una guerra sin precedentes entre los cárteles por el control de las plazas” y del mercado.<sup>121</sup>

Además, este fortalecimiento del crimen organizado también se manifestó en la influencia de los cárteles en distintas instituciones públicas relacionadas con la seguridad y la procuración de justicia. Puesto que las distintas policías estaban entre los organismos gubernamentales que presentaban mayores vínculos con el narcotráfico, el gobierno de Fox trató de responder con la utilización de las fuerzas armadas en los operativos de seguridad, lo cual generó una espiral de violencia que no haría más que dinamizarse y recrudecerse durante el gobierno de Felipe Calderón.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> *Ibíd.*, pp. 184-208.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 204.

<sup>122</sup> Sobre la militarización de la seguridad pública, las deficiencias en el sistema judicial mexicano y los altos niveles de corrupción e impunidad durante el sexenio de Fox, consúltese Moloeznik, “Balance de la gestión”, 2007, pp. 1-21.

Otro problema relacionado con la situación general de los derechos fundamentales en el país fue la permanencia de algunos focos regionales en donde las violaciones a derechos humanos eran comunes y en donde algunos grupos eran especialmente vulnerables a ellas. Un caso ilustrativo es el de Ciudad Juárez, urbe en donde se mantuvieron los altos índices de feminicidios y se gestaron repetidos episodios de violencia relacionada con el narcotráfico.<sup>123</sup> Además, en estados como Baja California, Michoacán o Tamaulipas la violencia provocada por el crimen organizado y por los intentos gubernamentales de combatirlo también vulneró los derechos humanos de los ciudadanos.<sup>124</sup>

Encima de todo esto, durante el mandato de Fox acontecieron casos escandalosos de violaciones a derechos humanos. Dos representativos fueron los que protagonizaron Digna Ochoa —una renombrada activista que fue asesinada en 2001— y Lydia Cacho —una reconocida periodista que fue privada ilegalmente de su libertad y torturada en 2005—; pero, quizá, el caso principal haya sido el que ocurrió en las localidades de San Salvador Atenco y Texcoco en 2006. En esos municipios mexiquenses, se desarrollaron enfrentamientos violentos entre autoridades —tanto federales como estatales— y miembros de diversas organizaciones agrarias, principalmente, el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra. En medio de estos choques, diversos funcionarios cometieron violaciones graves a derechos humanos, tales como uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias y abuso sexual a varias mujeres.<sup>125</sup>

En respuesta a estos hechos, la CNDH emitió la Recomendación 38/2006, en la cual, además de formular diversas sugerencias para las autoridades locales, exhorta al entonces secretario de Seguridad Pública,

---

<sup>123</sup> Incluso, en el informe Human Rights Watch, “El Cambio Inconcluso”, 16 de mayo de 2006 sobre la situación general de los derechos humanos en México, se presenta un apartado específico sobre Ciudad Juárez.

<sup>124</sup> En Saviano, *Cerco certero*, 2013, se narran varias de las disputas regionales que los cárteles sostuvieron durante este período.

<sup>125</sup> Para consultar una narración detallada de los hechos, consúltese CNDH, Recomendación 28/2006, 16 de octubre de 2006.

Eduardo Medina Mora, a “que inicie y resuelva conforme a Derecho el procedimiento administrativo de responsabilidad que corresponda, en contra de los servidores públicos de la Policía Federal Preventiva y de los elementos comisionados por otras dependencias de seguridad pública involucrados en los hechos violentos mencionados en la presente Recomendación”. Asimismo, conmina a Medina Mora a establecer “ejes y acciones para la adecuada prevención del trato cruel y/o degradante, así como de la tortura”.<sup>126</sup>

Que los hechos ocurrieran en mayo de 2006 y que la Comisión publicara la Recomendación en octubre de ese año es un ejemplo más del fortalecimiento de ese organismo, pues se necesitan capacidades institucionales sólidas para responder con prontitud ante violaciones a derechos humanos de esa magnitud. Otra muestra de la fuerza que había alcanzado la CNDH para aquel momento es que no se limitó a determinar responsabilidades por los crímenes a las autoridades locales —como ocurrió con el informe sobre el caso Acteal—, sino que también incluyó a las federales.

Ahora bien, después de este recuento, es momento de elaborar un breve balance general sobre los avances y los retrocesos en materia de derechos humanos en el sexenio de Fox. En primer lugar, es importante señalar que el legado foxista para los derechos fundamentales es ambivalente, ya que emprendió acciones ambiciosas, como la creación de la Femospa o el activismo diplomático, pero estas acciones no cumplieron sus objetivos cabalmente, por lo que la situación de los derechos humanos de los mexicanos no mejoró sustantivamente.

En otras palabras, durante el sexenio de Fox, se dieron algunos avances importantes en la agenda de derechos humanos, como la investigación de los crímenes que el Estado había perpetrado en el pasado reciente y la consolidación de los derechos humanos como un punto preponderante de la agenda de política exterior. Sin embargo, estos avances deben matizarse, pues los resultados que entregó la Femospa fueron magros y el activismo diplomático de México en esta materia enfrentó a la administración panista con

---

<sup>126</sup> *Ibíd.*, pp. 23 y 24.

otros gobiernos, además de que el discurso no dejaba de ser contradictorio comparado con la realidad de los derechos humanos en el interior del país.

Varios autores —como Octavio Rodríguez Araujo y Lorenzo Meyer— achacan el fallo de los intentos foxistas de fortalecer la democracia mexicana y promover los derechos humanos en el país a que fue torpe para negociar sus iniciativas con un Congreso en el que su partido era minoritario, además de que empleó todo su capital político en otras cuestiones, como la mencionada reforma fiscal. De la misma forma, las divisiones internas en el gabinete de Fox, el empoderamiento excesivo de algunos secretarios —como Santiago Creel y Jorge Castañeda— y la poca influencia que el presidente tenía sobre su partido (el PAN) fueron otros factores que contribuyeron a los magros resultados de los programas del presidente.<sup>127</sup>

Asimismo, estos autores coinciden en que los fracasos de Fox también responden a que no pudo o no quiso dismantelar las estructuras del régimen anterior, por lo que muchos vicios del sistema político y diversos elementos del andamiaje institucional del priísmo permanecieron en su gobierno, lo que ocasionó que no se consolidara la transición hacia un nuevo régimen. Estos analistas concuerdan en señalar que Fox no sólo no dismanteló las estructuras del régimen priísta, sino que trató de aliarse con el PRI en varios momentos con el objetivo de impulsar sus iniciativas, consolidar su proyecto político-económico y, en época electoral, asegurar la derrota del PRD en las urnas.

De cualquier manera, algunos logros del “presidente del cambio” fueron la mayor apertura de la información, las mejoras en materia de transparencia, la mayor colaboración del gobierno con la sociedad civil y la entrada de organismos internacionales para monitorear la situación nacional de los derechos humanos. En este rubro, vale la pena mencionar que, gracias al “efecto candado”, las organizaciones intergubernamentales y las ONG

---

<sup>127</sup> Para saber más sobre los fallos del foxismo y por qué “el gobierno del cambio” no logró consolidar la transición hacia un nuevo régimen, véanse Meyer, *El Estado en busca*, 2005; Rodríguez Araujo, “Metamorfosis del régimen”, 2009; Aziz Nassif, “El desencanto de una democracia”, 2009, y Dresser, *El país de uno*, 2016.

defensoras de derechos humanos pudieron permanecer realizando su labor de escrutinio cuando Fox dejó la presidencia. También es importante destacar que, a raíz de la colaboración entre ONG nacionales y extranjeras, la cual fue posible gracias a la política de “puertas abiertas” al escrutinio externo, se crearon redes transnacionales de defensa de los derechos humanos y se abrieron espacios para empalmar la agenda de promoción de los derechos fundamentales de la arena internacional con la del ámbito interno. Asimismo, la mayor apertura al escrutinio permitió que tanto el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas como la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos consolidaran su presencia en territorio nacional y desempeñaran su trabajo con mayor libertad en el país.

Adicionalmente, en el sexenio de Fox, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dio visos de mayor autonomía y de la solidez de sus capacidades institucionales. Por su parte, la Suprema Corte empezaba a dar señales de que tomaría en cuenta los temas relacionados con los derechos humanos como asuntos prioritarios y de que se empezaría a conducir con mayor independencia en relación con el gobierno federal.<sup>128</sup>

No obstante, durante “el gobierno del cambio”, también se dieron casos escandalosos de violaciones a derechos humanos, los focos regionales de violencia permanecieron activos y el narcotráfico se consolidó como un agente preponderante en la vida político-social del país. En ese sentido, las estrategias que el gobierno desplegó para combatir al crimen organizado — especialmente, el uso de las fuerzas armadas para las labores de seguridad pública— ocasionaron un incremento en los niveles de violencia y, por ende, violaciones a derechos humanos cometidas tanto por las autoridades como por los cárteles de la droga. Esto se puede considerar un antecedente directo de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, la estrategia de combate frontal al crimen organizado que implementó el presidente Felipe Calderón, la cual, como se verá en el siguiente capítulo, deterioró considerablemente la situación

---

<sup>128</sup> Sobre el proceso gradual de independencia de la Suprema Corte respecto al gobierno federal, véanse: Ansolabehere, *La política desde la justicia*, 2007; Hernández Rodríguez, “Hacia un nuevo equilibrio”, 2010, y Mijangos, *Historia mínima*, 2019.

de los derechos humanos en el país.

Por todas estas ambivalencias, no hay mejor manera de describir la labor del gobierno de Fox en materia de derechos humanos que *El cambio inconcluso*, palabras con las que Human Right Watch tituló el último reporte sobre la situación de los derechos humanos en México que publicó durante el período presidencial del guanajuatense.



## CAPÍTULO 2.

### AVANCES LEGALES-INSTITUCIONALES, RETROCESOS MATERIALES:

#### UN SEXENIO DE CLAROSCUROS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

El título de este capítulo responde a que el gobierno de Calderón entregó resultados ambivalentes en materia de derechos humanos. Por un lado, mantuvo la línea de Zedillo y Fox, y continuó avanzando en la agenda de derechos fundamentales por medio de la institucionalización de éstos y a través de la política de puertas abiertas al escrutinio internacional. Por el otro, el presidente michoacano puso en marcha una estrategia de combate frontal y armado contra el crimen organizado,<sup>129</sup> una auténtica guerra contra el narcotráfico, la cual tuvo una incidencia enormemente negativa en la condición de los derechos fundamentales de los mexicanos.

En ese sentido, el sexenio calderonista fue un período en el que se fortaleció el aparato legal-institucional de defensa y protección de los derechos humanos. No obstante, la condición de estos derechos empeoró en la práctica, en buena medida, debido a la estrategia de seguridad que el propio gobierno implementó.

---

<sup>129</sup> Es difícil definir el término “crimen organizado”, pues se trata de un concepto amplio y difuso. Incluso, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional evita definir qué es delincuencia organizada, con el fin de establecer un marco abierto y abarcador para poder perseguir una amplia gama de actos ilícitos que embonen con ciertas características. Lo que sí define esta convención en su artículo 2 es “grupo delictivo organizado”, que entiende como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. La legislación mexicana tampoco contiene una definición concreta de crimen organizado, pero el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece que “Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”: terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de órganos, trata de personas, contrabando, defraudación fiscal, entre otros. En ese sentido, diversos autores arguyen que el elemento esencial para considerar a un grupo delictivo como una organización criminal o a un delito como un acto de crimen organizado es que su fin último sea obtener una ganancia de orden económico o material. Es decir, el crimen organizado es la criminalidad desarrollada como una actividad económica, la cual se distingue de otros tipos de delincuencia por tener una lógica operativa de negocios, una estructura asociativa bien establecida y una línea de mando clara. Para saber más sobre este concepto, véanse Sánchez Escobar, “Sobre el concepto”, 2012; Chabat, “El Estado y el crimen”, 2010, y Callegari, “Crimen organizado”, 2010.

En este orden de ideas, las siguientes páginas analizarán el sexenio de Felipe Calderón en función de los avances y retrocesos de México en la agenda de derechos humanos. Se pretende ilustrar el desarrollo político previo a la promulgación de la reforma de 2011 y abonar a la comprensión de los motivos por los que el gobierno decidió impulsar dicha reforma. Todo esto sin perder el hilo conductor de los derechos fundamentales.

## **2. 1 La llegada de Felipe Calderón al poder**

En las elecciones presidenciales de 2006, se habló poco de derechos humanos por diversas razones. En primer lugar, esa retórica era un sello distintivo del gobierno de Fox y es común que los candidatos se distancien del mandatario en turno o, al menos, busquen establecer un discurso propio. En segundo término, la CNDH se había consolidado como una institución fuerte e importante para el acontecer político-social del país, al tiempo que las ONG y las organizaciones internacionales realizaban una intensa labor de escrutinio, por lo que se habían dado avances —si bien más institucionales que materiales— en la condición de los derechos fundamentales del país. Esto hacía que, para la oposición, fuera más provechoso atacar otros puntos de la agenda gubernamental foxista en los que se hubiera avanzado menos.<sup>130</sup>

En tercer lugar, había muchos temas que los ciudadanos consideraban más apremiantes en ese momento, como, por ejemplo, la presencia cada vez más notoria y violenta de organizaciones criminales en varias regiones del país o la necesidad de crear más empleos con mejores condiciones salariales. Por último, como se arguyó en el capítulo anterior, en México, la promoción de los derechos humanos estuvo estrechamente ligada a la lucha por la transición democrática y, en julio de 2006, muchos todavía consideraban la llegada de Fox al poder como prueba de la consolidación de dicha transición. Así, proponer mejoras en materia de derechos humanos no otorgaba tantos réditos electorales a los candidatos como sí ocurrió en los comicios del año 2000.

---

<sup>130</sup> Para consultar un análisis amplio y profundo sobre las campañas electorales de 2006, véase Pérez Dámazo, “Campañas negativas”, 2014, pp. 87-111.



Sin embargo, pese a que se habló poco de derechos fundamentales en la campaña electoral de 2006, es importante hacer algunos apuntes de estos comicios, ya que su desarrollo y, en especial, sus resultados fueron determinantes para la estrategia de seguridad pública por la que optó el gobierno calderonista y ésta, a su vez, afectó severamente la realidad de los derechos humanos en el país.<sup>131</sup>

Felipe Calderón llegó al poder tras una elección sumamente disputada, cuyos resultados fueron puestos en duda por diversos actores sociales. La oposición argumentó que el PAN había obtenido el triunfo gracias a un fraude electoral y exigió un recuento de todos los votos. Probablemente, el escaso margen de diferencia entre el porcentaje de la votación que obtuvieron el candidato ganador (35.91%) y el segundo lugar, Andrés Manuel López Obrador (35.29%), legitimaba esta demanda. No obstante, las autoridades electorales se negaron rotundamente a atenderla, por lo que Calderón fue declarado ganador. Ante esta situación, López Obrador se autoproclamó presidente legítimo, movilizó a sus bases de apoyo para protestar y estableció un plantón, que duró meses, en Paseo de la Reforma, una de las avenidas capitalinas más importantes, lo cual mermó la actividad económica de la Ciudad de México y contribuyó a un ambiente poselectoral de por sí polarizado y tenso.<sup>132</sup>

La polarización imperante se debía, en buena medida, a las agresivas estrategias de campaña que desarrollaron los candidatos presidenciales, así como al intento de Vicente Fox de influir en los resultados electorales por medio del uso de las instituciones públicas y de los poderes presidenciales, más que a favor de Calderón, en contra de López Obrador. A continuación, se exponen algunos ejemplos de estas cuestiones.

---

<sup>131</sup> Varios autores coinciden en vincular los resultados electorales de 2006 con las futuras decisiones políticas en materia de seguridad de Calderón y sus consecuentes implicaciones para los derechos humanos. Por ejemplo, Wolf, "La guerra de México", 2011, pp. 669-714; Bastidas, "México: el sexenio", 2012, pp. 94-101, y Meyer, "Felipe Calderón", 2015, pp. 16-44.

<sup>132</sup> Meyer, "Felipe Calderón", 2015, p. 23.

Por un lado, el equipo de campaña de Calderón puso en marcha una estrategia para infundir miedo a la figura de López Obrador entre las bases del panismo y, más ampliamente, entre la sociedad en general. La frase insignia de esta estrategia electoral era “López Obrador, un peligro para México” y sus herramientas principales eran: las comparaciones entre López Obrador y el entonces mandatario de Venezuela, Hugo Chávez, quien se caracterizaba por sus políticas asistencialistas y populistas, así como por su retórica antiyanqui y antiimperialista; la difusión de la idea de que, como jefe de Gobierno de la Ciudad de México, López Obrador había conseguido sus logros en materia de infraestructura y desarrollo social mediante el endeudamiento excesivo, por lo que, ya como presidente, impulsaría políticas económicamente inviables y endeudaría al país, y los señalamientos a los lazos del candidato izquierdista con personajes que protagonizaron escándalos de corrupción, como René Bejarano.<sup>133</sup>

De acuerdo con Manuel Castells, el miedo es una de las emociones más importantes en la política, pues funciona como motor para la movilización masiva de votantes en contra del candidato hacia el cual se dirige una campaña negativa.<sup>134</sup> Al menos en este caso, el sociólogo español tiene razón, pues López Obrador era el candidato puntero hasta abril de 2006, pero, a partir de ese mes —cuando se impulsó la campaña “López Obrador, un peligro para México”—, los papeles se empezaron a emparejar hasta llegar al ya conocido resultado electoral.<sup>135</sup>

Como sea, vale la pena destacar que Calderón no fue el único candidato en incurrir en campañas negativas contra sus adversarios. López Obrador también lo hizo al etiquetar a los panistas como corruptos y mentirosos, y al emitir declaraciones incendiarias, como cuando le ordenó al presidente Fox: “¡Cállate, chachalaca!”. Si bien es cierto que el énfasis en el denuesto a su

---

<sup>133</sup> Pérez Dámazo, “Campañas negativas”, 2014, pp. 87-111.

<sup>134</sup> Castells, *Comunicación y poder*, 2009, pp. 261-389.

<sup>135</sup> Lorenzo Meyer y Ana Yeli Pérez Dámazo coinciden en señalar la intensificación de las campañas negativas del PAN contra López Obrador a partir de marzo o abril de 2006 como uno de los factores clave para el emparejamiento de las preferencias electorales. Véanse Pérez Dámazo, “Campañas negativas”, 2014, p. 102 y Meyer, “Felipe Calderón”, 2015, p. 20.

contrincante fue el eje de la estrategia calderonista, mientras que sólo fue una parte de la estrategia lopezobradorista, ambos candidatos incurrieron en esta práctica, lo que dio origen al ambiente político álgido y polarizado en el que Calderón tomó posesión.<sup>136</sup>

Y a ese ambiente también contribuyó que Fox usó indebidamente las instituciones públicas con fines electorales. Primero, con la colaboración de los legisladores del PAN y del PRI, intentó desaforar a López Obrador para vincularlo a un proceso legal por supuestos actos de corrupción y así evitar su candidatura a la presidencia de la república. Este intento fracasó y no hizo más que encender los ánimos de la oposición y de los votantes identificados con la izquierda. Después, una vez que la campaña electoral estaba en marcha, Fox emitió diversas declaraciones que hacían alusión indirecta —aunque, de ninguna manera, velada— a López Obrador, como, por ejemplo, “No se debe hacer caso del canto de las sirenas, ni de populistas y demagogos que van a cambiar todo. No se dejen engañar con espejismos. No se necesitan mesías ni iluminados”. Con este tipo de declaraciones, Fox se alejó del comportamiento que Ernesto Zedillo mostró seis años antes, cuando se mantuvo al margen de los asuntos electorales y dio libre paso a la alternancia en el poder. Así, para algunos sectores sociales, Fox, que había llegado al poder en el año 2000 ondeando la bandera de la democracia, dio la imagen de ser un hombre incongruente e intransigente, lo cual también avivó la hoguera de la polarización.<sup>137</sup>

Ahora bien, la importancia de la polarización electoral y poselectoral para este estudio no radica tanto en sus causas como en una de sus consecuencias: la profunda crisis de legitimidad con la que inició su mandato Felipe Calderón.<sup>138</sup> Esta crisis se debió a que buena parte de la sociedad

---

<sup>136</sup> Pérez Dámazo, “Campañas negativas”, 2014, pp. 87-111.

<sup>137</sup> Para saber más sobre cómo Fox utilizó a las instituciones públicas para evitar la llegada de López Obrador a la presidencia, véanse Aziz Nassif, “El desencanto de una democracia”, 2009, pp. 12-60 y Dresser, *El país de uno*, 2016, pp. 95-156.

<sup>138</sup> Varios autores relacionan la crisis poselectoral de legitimidad con la estrategia de seguridad de Calderón. Véanse Wolf, “La guerra de México”, 2011, pp. 669-714; Bastidas, Sabino, “México: el sexenio”, 2012, pp. 94-101, y Meyer, “Felipe Calderón”, 2015, pp. 16-44.

consideraba que la elección había sido injusta por la campaña de miedo con la que Calderón había obtenido sus votos, por los intentos foxistas de influir en los comicios y porque los resultados eran dudosos —o, según algunos sectores, hasta fraudulentos— debido a lo cerrado de la contienda y a la negativa de las autoridades electorales a realizar el tan demandado recuento. Otros factores importantes eran los llamados a la movilización popular de López Obrador para desconocer los resultados electorales, así como su insistencia en que la sociedad lo reconociera como el presidente legítimo del país.

La ceremonia de toma de posesión de Calderón es sólo una muestra de la poca legitimidad con la que inició su mandato. En lugar de ser un evento solemne, como normalmente lo es en México, la juramentación del nuevo presidente fue un momento tenso. El michoacano se vio obligado a ingresar al recinto legislativo por la puerta trasera, pues la bancada del PRD bloqueó la entrada principal e intentó evitar que se concretara la transmisión de poder. Lejos de los largos discursos que los mandatarios electos suelen pronunciar para agradecer a diestra y siniestra y para presentar sus proyectos políticos, Calderón tuvo que recibir la banda presidencial y marcharse enseguida.<sup>139</sup>

Ante esta falta de legitimidad, el presidente buscó fortalecer su posición de poder. Uno de los mecanismos que eligió para ello consistió en anclar su autoridad a su posición formal de comandante en jefe de las fuerzas armadas y mostrar el poder real que ésta le otorgaba. Así, desde el inicio de su mandato, Calderón colocó al elemento militar como uno de los pilares de su presidencia. Sin embargo, reivindicar su posición de líder del ejército no era suficiente; era

---

<sup>139</sup> Para leer una crónica de la toma de posesión de Calderón, consúltese Roberto Garduño, Enrique Méndez y Ciro Pérez Silva, “Desaseo legal y político al asumir Calderón el cargo”, *La Jornada*, 2 de diciembre de 2006. En Calderón, *Decisiones difíciles*, 2020, pp. 86, se puede leer una narración en primera persona de cómo el presidente Calderón vivió su toma de posesión, desde la elaboración del plan para ingresar a la Cámara de Diputados pasando desapercibido hasta la realización del acto oficial.

necesario mostrar músculo para dejar claro que no sólo se trataba de una facultad formal del Ejecutivo, sino de una atribución real.<sup>140</sup>

De acuerdo con Lorenzo Meyer, “Felipe Calderón tomó una decisión que tuvo objetivos múltiples pero que, con el paso del tiempo, marcaría todo su sexenio: iniciar de inmediato —el 11 de diciembre de 2006— una acción militar de gran envergadura —la ‘Operación Conjunta Michoacán’ que movilizó a 5 000 soldados, marinos y policías federales— para acabar con una organización de narcotraficantes —La Familia Michoacana—”. Esta decisión tuvo un doble objetivo, uno explícito y el otro velado. El objetivo declarado era “responder de manera contundente a la evidente pérdida de control territorial del gobierno local y a la creciente ola de violencia desatada por el crimen organizado”. El propósito no declarado era: “la política de fuerza contra el crimen organizado permitiría señalar de manera indirecta al adversario político, la izquierda, que la tolerancia presidencial ante sus protestas y movilizaciones, como el ocupar por semanas la avenida Reforma en la ciudad de México, podía tener límites y contar con la fuerza para imponerlos”. Esta operación dio inicio a lo que se conoce como “la guerra contra el narcotráfico”, que acabó por convertirse en la tarjeta de identificación del gobierno calderonista.<sup>141</sup>

Vale la pena destacar que Calderón decidió desplegar al ejército en Michoacán (en ese momento) y en otras regiones (más adelante) con el objetivo de afianzar su autoridad, demostrar su poder y obtener legitimidad. De ahí el importante impulso mediático que se le dio a la guerra contra el narcotráfico desde su inicio.<sup>142</sup> Sin embargo, ése fue sólo uno de los propósitos por los que el presidente puso en marcha esa estrategia, ya que también lo hizo con el genuino afán de combatir al crimen organizado y acabar con el tráfico de drogas. En otras palabras, es verdad que Calderón dio inicio a su estrategia de combate frontal y armado contra el crimen organizado para

---

<sup>140</sup> Varios autores relacionan la crisis poselectoral de legitimidad con la estrategia de seguridad de Calderón. Véanse Wolf, “La guerra de México”, 2011, pp. 669-714; Bastidas, Sabino, “México: el sexenio”, 2012, pp. 94-101, y Meyer, “Felipe Calderón”, 2015, pp. 16-44.

<sup>141</sup> Meyer, “Felipe Calderón”, 2015, p. 25.

<sup>142</sup> Wolf, “La guerra de México”, 2011, pp. 669-714.

ostentar su posición de autoridad como comandante en jefe de las fuerzas armadas; pero no es menos cierto que el presidente consideraba que esta estrategia era la mejor para frenar a las organizaciones criminales, ya que, cuando tomó las riendas del gobierno, la situación de seguridad era crítica.<sup>143</sup>

Como se mencionó en el primer capítulo, si bien el país empezó a figurar en este ámbito desde la década de 1970, en los años noventa, el tráfico de drogas adquirió mayores dimensiones y las grandes organizaciones criminales se consolidaron como factores reales de poder. De acuerdo con Guillermo Pereyra, en buena medida, esto se debe a que, con el neoliberalismo en auge, un mercado de drogas menos regulado se encontró con un sistema político más abierto y menores limitaciones del gobierno federal hacia los estados y los municipios. En este contexto, las organizaciones criminales aumentaron su influencia y su infiltración en las instituciones gubernamentales y en los cuerpos de seguridad.<sup>144</sup>

Al mismo tiempo, México se consolidó como un gran productor de marihuana, heroína y uno de los principales traficantes de cocaína. Los cárteles mexicanos aprovecharon las ventajas del mundo globalizado y del TLCAN, pues podían exportar drogas hacia Estados Unidos y otros territorios con mayor facilidad. Asimismo, las organizaciones criminales diversificaron sus actividades, desarrollaron habilidades financieras y afinaron sus capacidades de organización y logística. Sin embargo, la expansión del mercado de drogas y el crecimiento de las ganancias provenientes de éste produjeron “un aumento en la competencia y una mayor beligerancia entre los grupos criminales”.<sup>145</sup>

Poco a poco, los cárteles fueron consolidando su poder en distintas regiones del país y las autoridades municipales y estatales fueron incapaces de frenarlos. Los cuerpos civiles de seguridad del gobierno federal tampoco pudieron contenerlos. Por eso, tanto Ernesto Zedillo como Vicente Fox empezaron a delegar funciones de seguridad pública a los militares. Por

---

<sup>143</sup> Al respecto, véase Chabat, “La respuesta del gobierno”, 2010, pp. 1-21.

<sup>144</sup> Pereyra, “México: Violencia”, 2012, pp. 434-435.

<sup>145</sup> *Ibíd.*

ejemplo, Zedillo se valió de la Fuerza Aérea para interceptar cargamentos de drogas provenientes de Sudamérica, al tiempo que Fox ordenó el despliegue de operativos militares en algunas zonas de Guerrero, Tamaulipas y la frontera norte, además de que su procurador general era Rafael Macedo de la Concha, un alto mando del ejército.<sup>146</sup>

Mientras que las respuestas del gobierno federal demostraban ser insuficientes, el problema del crimen organizado adquiría raíces cada vez más profundas, entrelazadas y sólidas. Los cárteles extendieron su presencia territorial, al grado de que se convirtieron en la autoridad de facto en algunos municipios. Dejaron de ser meros distribuidores y se adueñaron de más y más fases del proceso productivo de los estupefacientes. Ampliaron sus actividades a otros campos ajenos al tráfico de drogas, como la piratería, las extorsiones, los secuestros, la trata de personas y el cobro de derecho de piso, entre otros.<sup>147</sup> Robustecieron sus capacidades para blanquear dinero por medio de negocios fachada y a través de otros mecanismos financieros, lo cual hacía cada vez más difícil rastrear sus ganancias. Además de continuar obteniendo amplios márgenes de utilidades de los mercados internacionales —sobre todo, del estadounidense—, fueron consolidando un mercado interno importante, con lo que aumentó el consumo de drogas entre adolescentes y jóvenes.<sup>148</sup>

En suma, el gobierno de Calderón se enfrentaba a unas organizaciones criminales cada vez más fuertes y que, conforme pasaba el tiempo, adquirían aún mayor poder. Por eso, el presidente y su equipo consideraban que debían

---

<sup>146</sup> Guzik, “Security a la Mexicana”, 2013, pp. 171.

<sup>147</sup> El cobro de derecho de piso es una práctica mediante la cual los cárteles obligan, a través de amenazas o del uso de la fuerza, a los comerciantes y a los dueños de negocios presentes en “su plaza” o “su territorio” a pagar una cuota para seguir desempeñando sus actividades económicas en ese lugar a cambio de “protección” contra otros grupos criminales. Se han documentado diversos casos en los que un particular se niega a pagar esta cuota y las organizaciones criminales responden con violencia desmedida para mandar un mensaje al resto de los negocios de la zona. En Pérez Morales, Vélez Salas y Rivas Rodríguez, “Evolución de la extorsión”, 2015, pp. 113-135, se pueden apreciar algunas consideraciones significativas sobre la incidencia de este delito en el país.

<sup>148</sup> Sobre el fortalecimiento de los cárteles y la diversificación de sus actividades, véanse Estévez, “La violencia en México”, 2012, pp. 21-44; Chabat, “La respuesta del gobierno”, 2010, pp. 1-21, y Guzik, “Security a la Mexicana”, 2013, pp. 161-187.

actuar cuanto antes, primero, para evitar que los cárteles siguieran creciendo y, segundo, para acabar con ellos poco a poco. Su conclusión fue que, en este panorama, sólo quedaban dos opciones: una “mala”, valerse del ejército para combatir al narcotráfico de manera frontal, y una “peor”, no hacer nada y permitir que los cárteles de la droga siguieran creciendo en presencia territorial y en poder real.<sup>149</sup>

De esta manera, se puede concluir que los dos factores que dieron origen a la guerra contra el narcotráfico fueron: 1) la crisis de legitimidad con la que tomó posesión el presidente y 2) un diagnóstico incompleto del fenómeno del crimen organizado en el país. En cuanto al primero de estos factores, vale la pena aclarar que, ante la falta de legitimidad democrática, Calderón tuvo que buscar otras vías para validar su mandato. El camino que eligió para mostrar el poder que la investidura presidencial le confería fue ostentar su posición como comandante en jefe de las fuerzas armadas y ordenar operaciones militares para combatir al narcotráfico.

En cuanto al segundo factor, el diagnóstico de Calderón se basaba en varias premisas reales (como la expansión territorial y los avances en materia de organización y logística de los cárteles), pero faltó tomar en cuenta otros factores para tener una visión más integral del problema, como el papel de la desigualdad y la pobreza, las deficiencias del sistema de justicia y las particularidades regionales del fenómeno. Además, se sobrestimaron las capacidades del gobierno federal en general y del ejército en particular, al tiempo que se subestimaron el poder de fuego y los niveles de violencia con los que responderían los grupos criminales.

Una vez descrito el contexto en el que tomó posesión Calderón en relación con los factores que originaron su estrategia de seguridad, es momento de analizar esta estrategia en función de su incidencia en los derechos humanos de los mexicanos.

---

<sup>149</sup> Chabat, “La respuesta del gobierno”, 2010, pp. 1-21.



## 2.2 La guerra contra el narcotráfico

Antes de entrar de lleno al análisis de este tema, es importante aclarar un punto. El término “guerra contra el narcotráfico” no es una simple construcción de los medios de comunicación o de algún actor político. Se trata de un concepto adecuado para nombrar la estrategia de seguridad del gobierno de Calderón. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, “guerra” se define como “lucha armada entre dos o más naciones o entre bandos de una misma nación”. Ateniéndose a esta simple definición, lo que Calderón inició con el crimen organizado fue una guerra, ya que ambos bandos (las autoridades federales y los cárteles) se enfrentaron por la vía de las armas.

Pero, incluso yendo más allá, las características de la estrategia calderonista de combate al crimen organizado corresponden a una guerra. En el terreno simbólico, Calderón se vistió de militar en más de una ocasión. En la arena retórica, los discursos del presidente exaltaban las virtudes del ejército, al tiempo que pintaban un panorama de la vida nacional ennegrecido por un enemigo mortal, los cárteles de la droga, a los cuales juraba combatir con una voluntad inquebrantable. En cuanto a las labores de gobierno, el mandatario gastó buena parte de su capital político, de sus esfuerzos legislativos y de sus acciones diplomáticas en legitimar y reforzar su lucha. Es más, el mismo Calderón se refería a su estrategia de seguridad como una guerra.

El discurso que el presidente pronunció el 22 de enero de 2007 en la XXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública es un ejemplo perfecto de estas cuestiones:

Para ganar la guerra contra la delincuencia es indispensable trabajar unidos, más allá de nuestras diferencias, más allá de cualquier bandera partidista y de todo interés particular. La sociedad espera mucho de nosotros, espera resultados tangibles. Los mexicanos exigen que sus parques, sus calles, sus escuelas, sus colonias sean espacios seguros para sus familias donde los hijos puedan vivir y desarrollarse en paz, con tranquilidad y seguridad. Por eso nuestra entrega debe ser total y sin descanso. No cederemos ni claudicaremos ante el reto de brindar seguridad porque en ello está en juego el progreso de la Nación. Lo haremos por el bien de los mexicanos que vienen, lo haremos por el bien

de nuestras familias y de nuevas generaciones de mexicanos que tienen derecho a un país más seguro y mejor, lo haremos por el bien de México.<sup>150</sup>

Una vez aclarado este punto, es momento de proceder a un análisis más amplio de la guerra contra el narcotráfico. Primero, se examinarán sus características fundamentales; posteriormente, se estudiarán sus principales limitantes; finalmente, se pondrán en perspectiva sus efectos en los derechos humanos. Se procederá de esta manera a razón de que es importante comprender tanto los rasgos generales como los errores de aplicación y de concepción de la estrategia para entender sus consecuencias para los derechos fundamentales de los mexicanos.

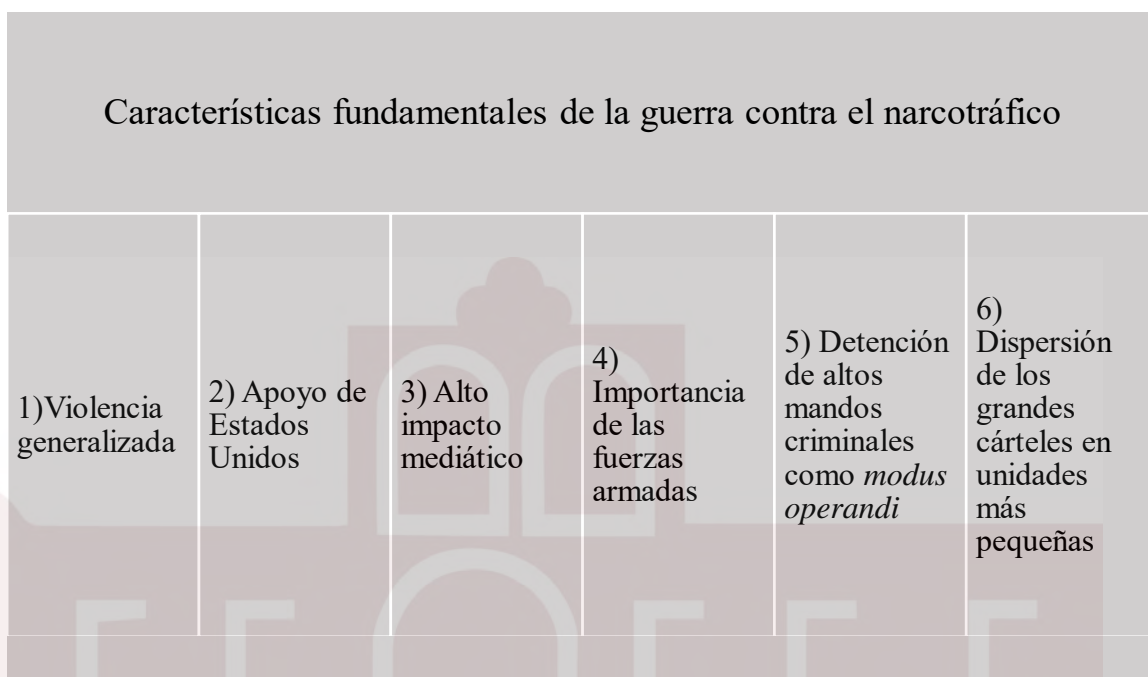
### 2.2.1 Características fundamentales

La guerra contra el narcotráfico es un fenómeno complejo de analizar. A esta complejidad abona que sus dinámicas fueron cambiando a lo largo del sexenio y que presentó diferentes manifestaciones en las distintas regiones del país. Sin embargo, en aras de comprender este conflicto para posteriormente identificar sus efectos en los derechos humanos, se pueden resaltar siete características fundamentales: 1) la violencia generalizada, 2) el apoyo de Estados Unidos, 3) el alto impacto mediático, 4) la importancia de las fuerzas armadas, 5) la detención de altos mandos criminales como *modus operandi* y 6) la dispersión de los grandes cárteles en unidades más pequeñas y el consiguiente surgimiento de nuevos actores. Estas características no se deben visualizar de manera aislada, sino que deben entenderse como elementos correlacionados, que se potencian los unos a los otros.

---

<sup>150</sup> Presidencia de la República, *La voz de los hechos*, 2012, t. I, p. 43.

FIGURA 2.1 CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO.



Fuente: elaboración propia.

La característica más importante de la guerra contra el narcotráfico es la violencia. Esto no sólo se debe a la gran cantidad de personas que murieron tras el despliegue de esta estrategia, sino también a cómo la violencia se empezó a ejercer como medio para obtener fines cada vez más diversos. Por un lado, para los grupos criminales, la violencia pasó de tener una función disuasiva y de utilizarse en casos particulares a usarse indiscriminadamente para ganar plazas, controlar rutas, agrandar su parte del mercado y gestionar todo tipo de negocios ilícitos (desde el tráfico de drogas, la trata de personas y los secuestros hasta la piratería, la extorsión y la venta de artículos robados).<sup>151</sup>

Además, para los cárteles, la violencia adquirió funciones comunicativas: se concibió como un canal para transmitir mensajes de

<sup>151</sup> Pereyra, "México: Violencia", 2012, pp. 429-460.

miedo, advertencia y dominación.<sup>152</sup> Diversas manifestaciones de la violencia como mecanismo de comunicación se hicieron comunes conforme avanzó el sexenio. Los cárteles difundían videos en internet en los que sicarios torturaban o asesinaban a miembros de grupos rivales.<sup>153</sup> En las ciudades, no era extraño observar “narcomantas” o cadáveres colgando de puentes vehiculares o peatonales con mensajes escritos en la ropa o en el cuerpo, en los que se advertía a las autoridades o a otras bandas que se mantuvieran fuera de esa plaza.<sup>154</sup> Era frecuente que se encontraran cuerpos decapitados, descuartizados o con signos de tortura en vialidades transitadas, con lo que los cárteles demostraban su poderío y su capacidad para actuar con total impunidad.<sup>155</sup> Los criminales enviaban paquetes que contenían mensajes de amenaza o incluso extremidades o dedos amputados del cuerpo de algún familiar a los empresarios o comerciantes que se negaban a pagar el cobro por derecho de piso.<sup>156</sup>

Por otro lado, para el gobierno calderonista, la violencia fue un mecanismo para ejercer su poder soberano, restablecer el orden e imponer la ley. Si bien el uso de la fuerza es una facultad legítima de cualquier gobierno, el de Calderón abusó de esta potestad, ya que la concibió como la fuente principal de su legitimidad, lo cual mermó su credibilidad democrática.<sup>157</sup> Además, el que los militares desempeñaran tareas de seguridad pública, que en principio les corresponderían a las autoridades

---

<sup>152</sup> *Ibíd.*, pp. 429-460.

<sup>153</sup> Como ejemplo, véase Adolfo Sánchez Venegas, “El semanario Zeta da a conocer video en el que presunto narco, antes de ser asesinado, involucra a gobernador y procurador de Baja California”, *Crónica*, 5 de mayo de 2007.

<sup>154</sup> Para conocer un ejemplo, consúltese La redacción, “Los Zetas y sus mantas contra Calderón y El Chapo”, *Proceso*, 13 de febrero de 2010.

<sup>155</sup> Un ejemplo de este fenómeno se puede consultar en Cecilia Barría, “México: hallan nueve cuerpos descuartizados”, *BBC Mundo*, 17 de octubre de 2009.

<sup>156</sup> Ejemplos de esta cuestión se encuentra en La redacción. “Pago de derecho de piso se extiende en todo el país”, *El Universal*, 4 de octubre de 2011.

<sup>157</sup> Pereyra, “México: Violencia”, 2012, pp. 429-460. Vale la pena destacar que, en *Decisiones difíciles*, 2020, p. 97, el presidente Calderón define “fuerza pública” como el “elemento esencial del poder” y, a lo largo de todo el libro, hace alusiones constantes a ese concepto, vinculándolo con la legitimidad del gobierno.

civiles, ocasionó que la fuerza se usara excesivamente en varias ocasiones.<sup>158</sup>

En palabras de Guillermo Pereyra, este uso generalizado de la violencia por parte de ambos bandos derivó en una “mimesis violenta”, ya que las víctimas padecían y temían por igual los ajustes de cuentas entre grupos criminales y los operativos de los cuerpos de seguridad. Sin embargo, los cárteles fueron quienes más ganaron con esta situación, debido a la “desventaja política y administrativa del gobierno frente a los grupos criminales: mientras en los últimos la violencia y las capacidades económicas y administrativas se articulan complementariamente o en términos de un mutuo reforzamiento, el gobierno afirma la soberanía profundizando los vacíos de legitimidad popular y la debilidad administrativo-gubernamental para limitar las escaladas de violencia”.<sup>159</sup>

De acuerdo con Ariadna Estévez, se trató de una “violencia mixta”, ocasionada en parte por “la erosión del monopolio [gubernamental] del uso legítimo de la fuerza”. Esta dinámica generó dificultades al identificar si los perpetradores de la violencia eran actores públicos o privados, pues las autoridades no sólo participaron en estos hechos directamente (por ejemplo, en los operativos militares), sino que también estuvieron involucrados por la aquiescencia derivada de su corrupción o su ineptitud. En ese sentido, los actores públicos y privados fueron corresponsables de la violencia.<sup>160</sup>

Además, un elemento que complejizó más el problema y aceleró las espirales de violencia es que el conflicto no sólo se gestó entre dos actores: el gobierno y el crimen organizado. Más bien, fue una conflagración de dos niveles: por un lado, entre las autoridades y los cárteles; por el otro, entre los distintos grupos criminales que se disputaban las plazas y el mercado. Como se verá más adelante, la estrategia de seguridad calderonista no hizo más que exacerbar las rivalidades entre las bandas y añadió nuevos actores al conflicto, puesto que la captura de capos importantes dio origen al desmembramiento

---

<sup>158</sup> Silva Forné, Pérez Correa y Gutiérrez Rivas, “Uso de la fuerza”, 2012, pp. 47-64.

<sup>159</sup> Pereyra, “México: Violencia”, 2012, p. 456.

<sup>160</sup> Estévez, “La violencia en México”, 2012, pp. 21-44.

de organizaciones criminales grandes en varios grupos más pequeños, más violentos y más difíciles de controlar.<sup>161</sup>

Otra característica que vale la pena apuntar es que Calderón no peleó la guerra contra el narcotráfico solo. Además del invaluable apoyo de los militares, tuvo otro aliado fundamental en esta labor: Estados Unidos. La Unión Americana contribuyó a la estrategia y la legitimó, principalmente, por medio de la Iniciativa Mérida, un mecanismo de cooperación bilateral en materia de seguridad.

Los gobiernos de Felipe Calderón y George W. Bush acordaron la Iniciativa Mérida en 2007. El plan contemplaba el apoyo estadounidense en tres áreas: 1) lucha contra el narcotráfico y seguridad fronteriza, 2) seguridad pública y procuración de justicia y 3) fortalecimiento institucional y del Estado de derecho. Sin embargo, en la práctica, la ayuda se centró en el primer rubro, en menor medida en el segundo y se puso muy poca atención al tercero. Esto promovió un enfoque poco integral del problema de seguridad: se ponderaron las soluciones a corto plazo, incluida la guerra contra el narcotráfico, sobre acciones de largo aliento como la cooperación para el desarrollo y la colaboración para el mejoramiento de las capacidades institucionales del gobierno mexicano.<sup>162</sup>

En ese sentido, desde su origen, las limitaciones más importantes de la Iniciativa Mérida fueron que el financiamiento se destinó principalmente a la capacitación de las fuerzas federales y a la compra de equipo y armamento, mientras que la creación y el fortalecimiento de instituciones y el combate a la corrupción quedaron en segundo plano. Además, aunque la Iniciativa estaba concebida como un plan regional, es decir, también contemplaba apoyos para Centroamérica y el Caribe, en la práctica, la mayoría de los recursos se destinaron a México y no se crearon dispositivos intergubernamentales de coordinación. Adicionalmente, Estados Unidos no generó los mecanismos de medición adecuados para evaluar el éxito de la

---

<sup>161</sup> Pereyra, "México: Violencia", 2012, pp. 429-460.

<sup>162</sup> Wolf, "La guerra de México", 2011, p. 675.

Iniciativa ni para calcular el impacto de ésta en materia de derechos humanos. Finalmente, la Iniciativa no se acompañó de una estrategia estadounidense para disminuir el consumo interno de drogas ilegales, por lo que la demanda de estupefacientes en la Unión Americana continuó al alza y los cárteles siempre encontraron la manera de satisfacerla.<sup>163</sup>

A todas esas limitaciones debe añadirse que los intereses estadounidenses predominaron en la puesta en marcha de la Iniciativa. En primer lugar, porque se puso énfasis en el combate al tráfico de drogas (lo cual era una prioridad para Washington), pero se dejó en segundo plano el combate al tráfico de armas (tema prioritario para México). En segundo lugar, la división de las tareas fue injusta, pues Estados Unidos proveyó los activos financieros y físicos, mientras que los policías y los soldados mexicanos hicieron “el trabajo sucio”. En tercer lugar, parte de la ayuda monetaria estuvo condicionada a que el armamento, la tecnología, los vehículos y el equipo se compraran a empresas estadounidenses, por lo que muchas veces el financiamiento acabó regresando a Washington.<sup>164</sup>

Según Sonja Wolf, a pesar de estas carencias, la Iniciativa Mérida fue útil para Calderón en dos sentidos. En primer lugar, este plan se convirtió en el pilar internacional de su estrategia de seguridad y en un mecanismo efectivo para conseguir el financiamiento necesario para su cruzada contra los cárteles. En segundo término, la Iniciativa era una necesaria fuente de legitimidad: después de llegar a Los Pinos con unas elecciones cuestionadas, el respaldo estadounidense a su gobierno era fundamental para el presidente. En resumen, “La Iniciativa Mérida tiene un valor simbólico enorme. El hecho de que Calderón haya sido capaz de obtener un paquete de ayuda y haya logrado que Estados Unidos aceptara tener una responsabilidad compartida en el problema no sólo constituye un logro diplomático fundamental para el presidente mexicano, sino que además se traduce en un fuerte apoyo político a su lucha contra las drogas”.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> *Ibíd.*, pp. 677-681.

<sup>164</sup> Guzik, “Security a la Mexicana”, 2013, pp. 161-187

<sup>165</sup> *Ibíd.*, p. 676

Otra característica fundamental de la guerra contra el narcotráfico es el alto impacto mediático que ocasionó. Como se mencionó, uno de los motivos por los que Calderón le declaró la guerra al crimen organizado fue la crisis de legitimidad. En ese sentido, para instrumentalizar el combate al narcotráfico como una fuente de legitimidad, el presidente requería que el público apoyara esta labor. Asimismo, para que la estrategia funcionara como mecanismo de disuasión a la oposición, el mandatario necesitaba que el poder de las fuerzas armadas —y de él como su comandante en jefe— quedara claro para todos los sectores político-sociales. Por estos dos motivos, desde un principio, se impulsó un esfuerzo mediático y propagandístico para difundir esta guerra como una prioridad gubernamental.

Por ejemplo, desde que comenzó esta estrategia, “la presentación” fue una práctica muy común. Después de arrestar a algún capo o de realizar algún decomiso importante, el presunto criminal o la mercancía eran mostrados ante las cámaras de televisión. El ejército y la policía solían aprovechar la ocasión para exhibir su poderío al aparecer en los medios con ropa tipo militar, pasamontañas, chalecos antibalas y armas largas. Estas escenas eran una “poderosa demostración” de que la guerra contra el narco se estaba ganando.<sup>166</sup>

De la misma manera, “El titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Genaro García Luna, montó operativos policiales escenificados”, en los que cámaras grababan persecuciones, redadas, aseguramientos de mercancía y toda clase de operaciones con una narrativa victoriosa que daba cuenta de que las autoridades le estaban ganando la partida a los criminales. Igualmente, se transmitían *spots* propagandísticos en los que el gobierno informaba que había atrapado a tal o cual cabecilla, que había decomisado tantas toneladas de cocaína o que había quemado una gran cantidad de metros cuadrados de plantíos de marihuana.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Guzik, Keith, “Security a la Mexicana”, 2013, pp. 175-176.

<sup>167</sup> Wolf, “La guerra de México”, 2011, p. 698.



No obstante, si bien el gobierno hizo importantes esfuerzos por mediatizar su guerra contra el narcotráfico con una narrativa victoriosa, también la violencia criminal atrajo la atención de los medios nacionales e internacionales. Los conflictos entre las distintas organizaciones criminales, así como las pugnas entre narcotráfico y gobierno tuvieron un alto impacto mediático. El asesinato de figuras políticas, el cierre de los accesos a centros urbanos, el bloqueo de carreteras, las decapitaciones, las mutilaciones y la colocación de “narcomantas” con mensajes amenazantes hacia la autoridad o hacia cárteles enemigos aparecían diariamente en los noticieros y en los diarios a tal grado que se convirtieron en elementos de la vida cotidiana de los mexicanos. Así, el tono discursivo triunfante no cuadraba con la crudeza de una violencia cada vez más generalizada.<sup>168</sup>

Adicionalmente, el gobierno no fue el único actor que buscó empujar su agenda desde los medios. Las organizaciones criminales también se valieron de ellos para impulsar sus intereses, confrontar a las autoridades y aterrorizar a la población. No es casualidad que los “narcomensajes” se colocaran en lugares concurridos. Los destinatarios de estos mensajes no solamente eran las personas que pasaran por allí, sino que se buscaba que llegaran a una audiencia más amplia por medio de su difusión en prensa, televisión e internet. Los cárteles incluso colgaban videos en la *web* para disuadir al gobierno de seguir interviniendo en sus asuntos o para amenazar a los civiles que colaboraran con las autoridades.<sup>169</sup>

Un caso sobresaliente fue el de Servando Gómez Martínez, “La Tuta”, quien lideraba a los Caballeros Templarios, una organización criminal que alcanzó un enorme poder en Michoacán principalmente, aunque su presencia se extendía a otros estados del país. Ese grupo delictivo se caracterizó por tener cierta base ideológica de justicia social y defensa del campesinado. Se autodenominó de esa manera debido a que sus miembros aseguraban que no pertenecían a un cártel, sino a “una orden de hermanos”, cuyo mandato

---

<sup>168</sup> Pereyra, “México: Violencia”, 2012, pp. 438.

<sup>169</sup> *Ibíd.*, pp. 429-460.

era encabezar una “cruzada” para proteger a los michoacanos de otros grupos criminales. Lo emblemático de “La Tuta” es que difundía la ideología de los Caballeros Templarios por medio de plataformas digitales, desde las cuales también amenazaba a otros grupos criminales y les exigía que salieran de Michoacán.<sup>170</sup>

Otro elemento imprescindible para comprender la guerra contra el narcotráfico es la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública. Ante la infiltración del crimen organizado en las autoridades locales y frente a la incapacidad de los cuerpos de seguridad estatales y municipales, el gobierno calderonista sacó a los militares de sus cuarteles y los envió a las calles, las carreteras, las ciudades y el campo para combatir a los cárteles.

Algunas estadísticas son útiles para ilustrar la importancia que el presidente Calderón le dio al ejército y a la marina. En el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), el personal militar se incrementó notablemente, pues pasó de 197,725 a 210,674 elementos entre 2006 y 2011, al tiempo que el personal civil se mantuvo estable en 958 trabajadores.<sup>171</sup> Esta estadística adquiere mayor relevancia si se agrega que, de acuerdo con Catalina Pérez Correa, mientras que, en 2005, hubo un promedio anual de 37,253 militares desplegados en el país, el promedio anual en 2011 fue de 49,650 (sólo tomando en cuenta a elementos de Sedena).<sup>172</sup>

Es decir, el personal militar de esta dependencia se incrementó en poco menos de trece mil empleados y el número de elementos castrenses desplegados en distintos operativos creció más de doce mil elementos. Así, la cantidad de nuevos soldados es prácticamente idéntica al incremento de soldados desplegados. Esto indica que el engrosamiento de las filas del ejército no respondió a motivos preventivos, ni tampoco al aumento natural

---

<sup>170</sup> Para saber más sobre los Caballeros Templarios y La Tuta, véase Saviano, *CeroCeroCero*, 2013.

<sup>171</sup> Sedena, *Informe de Rendición*, 2012, p. 234.

<sup>172</sup> Pérez Correa, “México 2006-2012”, s/p.

de la planta laboral de la Sedena. Más bien, el personal creció con el objetivo explícito de participar en operativos para combatir al crimen organizado. Según Pérez Correa, en parte gracias a este aumento de personal, el ejército pudo pasar de participar en 28 operativos de combate al narcotráfico en 2007 a 98 en 2009.<sup>173</sup>

En ese sentido, al inicio del sexenio, la Sedena se planteó “Realizar un total de 168 Operaciones de Alto Impacto (28 anuales), dirigidas a la erradicación de enervantes”. Al final del sexenio, informaron lo siguiente respecto al cumplimiento de ese objetivo:

Otro indicador sin punto de referencia fueron las Operaciones de Alto Impacto; la meta establecida para el año 2012 fue realizar anualmente 28 operaciones de este tipo, que sumarán 168 al final de la Administración; este objetivo se alcanzó satisfactoriamente en 2007; en 2008 se materializaron 28 Operaciones de Alto Impacto, 27 regionales y una operación conjunta; durante 2009 se realizaron 49 Operaciones de Alto Impacto y 49 regionales; en 2010 se lograron 43 Operaciones de Alto Impacto y 43 regionales; y al 31 de diciembre de 2011, se realizaron 41 Operaciones de Alto Impacto que representan 146.42% de avance en la meta anual, además se implementaron 43 operaciones regionales.<sup>174</sup>

Como se puede observar, el crecimiento del número de soldados en activo tuvo un propósito claro: aumentar las capacidades del ejército para participar en operaciones de combate al narcotráfico. No obstante, Sedena no fue la única dependencia que participó en estos operativos. La Secretaría de Marina (Semar) también desempeñó un papel fundamental en la estrategia de seguridad calderonista. De acuerdo con el sexto informe de labores de Semar,

atendiendo el compromiso de respaldar las políticas del C. Presidente de la República en acciones contra la delincuencia organizada, tema prioritario de la agenda de Seguridad Nacional, la Armada de México en coordinación con autoridades de los tres niveles de gobierno realiz[ó] operaciones de alto impacto en diversas entidades federativas del país, para mantener el Estado de Derecho no solo en el ámbito marítimo sino también en el terrestre.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Aunque redujo su participación a 86 en 2010 y a 71 en 2011. Pérez Correa, “México 2006-2012”, s/p.

<sup>174</sup> Sedena, *Informe de rendición*, 2012, p. 9.

<sup>175</sup> Semar, *Sexto Informe*, 2012, p. 4.

Según Catalina Pérez Correa, para cumplir esta meta, los marinos participaron en 12,744 operativos relacionados con el combate al narcotráfico en 2007, número que alcanzó su pico a la mitad del sexenio, con 34,830, en 2010.<sup>176</sup> En suma, Sedena y Semar desempeñaron un papel fundamental en la estrategia calderonista de seguridad, pues su participación en operativos destinados a combatir el crimen organizado fue una constante durante el sexenio.

Sin duda, este hecho es un factor clave para comprender el aumento en los niveles de violencia, pues la lógica con la que operan los militares es muy distinta de las dinámicas que rigen a los cuerpos civiles de seguridad. Los primeros están entrenados para las vicisitudes de una conflagración bélica y para eliminar a sus enemigos, mientras que los segundos deben prevenir el delito, perseguir a quienes violen la ley y detener a los criminales para su posterior enjuiciamiento.

Además, las corporaciones civiles están sujetas al mando civil y al fuero civil, lo que hace que su rendición de cuentas sea más transparente y que, en caso de que sus empleados no respeten protocolos o violen la ley, puedan ser juzgados en un tribunal civil, como cualquier otro particular. Por su parte, bajo el paraguas legitimador de la seguridad nacional, los elementos castrenses pueden actuar con mucha mayor opacidad y, en caso de cometer irregularidades o delitos, son juzgados en el sistema de justicia militar, que suele ser obsequioso y aquiescente.

Es cierto que en México las corporaciones civiles no estaban a la altura de las circunstancias debido a la corrupción, la falta de capacidades, la escasez del personal bien capacitado, la infiltración del crimen organizado y algunas otras razones. Sin embargo, es importante destacar las diferencias de la naturaleza de los cuerpos de seguridad civiles y castrenses para comprender las consecuencias de los operativos militares de combate al narcotráfico en los derechos humanos.

---

<sup>176</sup> Pérez Correa, "México 2006-2012", s/p.

La quinta y sexta características fundamentales para comprender la guerra contra el narcotráfico (la detención de los altos mandos criminales y el desmembramiento de las organizaciones delictivas) están intrínsecamente ligadas, por lo que se tratarán de manera conjunta en estos párrafos. En ese sentido, a lo largo del sexenio, se desplegaron múltiples operaciones destinadas a detener o abatir a los grandes capos que dirigían a los principales cárteles del país. Con estos operativos, el gobierno pensaba que “decapitaría” a los grupos criminales y, con ello, quebraría sus cadenas de mando y mermaría sus capacidades de organización y logística.<sup>177</sup>

No obstante, eso estuvo lejos de ocurrir. Las capacidades organizativas de los cárteles eran sofisticadas, por lo que no dependían solamente de una persona. Así, si se atrapaba a un jefe importante, otro capo o el mismo aparato organizacional podían ocupar su lugar. Además, a la sombra de la corrupción y de las carencias del sistema penitenciario mexicano, muchos criminales podían seguir incidiendo en las operaciones de su grupo a larga distancia, desde dentro de las cárceles.<sup>178</sup>

En otros casos, la detención o la eliminación de ciertos líderes generó vacíos de poder en el interior de los cárteles, lo cual tuvo diversas consecuencias. En primer lugar, algunos grupos criminales se desmembraron en dos o más organizaciones. Ante la desaparición del jefe de una banda, otros miembros del grupo se disputaban ese puesto, lo que daba lugar a que cada uno de los contendientes formara su propia organización, aprovechando sus cotos de poder dentro del cártel original.<sup>179</sup>

La segunda consecuencia fue el recrudecimiento de la violencia. Por un lado, las pugnas entre los líderes de segunda línea por hacerse de la jefatura de un cártel a menudo no se resolvían solamente por medio de la negociación, sino que también derivaban en enfrentamientos violentos entre los distintos grupos de poder de la banda. Por el otro, cuando un grupo criminal estaba debilitado por la pérdida de su principal líder, los otros

---

<sup>177</sup> Bastidas, “México: el sexenio”, 2012, pp. 99-101.

<sup>178</sup> Pereyra, “México: Violencia”, 2012, pp. 429-460.

<sup>179</sup> *Ibíd.*

cárteles aprovechaban la coyuntura para hacerse de nuevas plazas, lo cual también se manifestaba por medio de confrontaciones violentas.<sup>180</sup>

Finalmente, cuando surgían cárteles a partir del desmembramiento de una organización de mayor tamaño, los nuevos jugadores del mercado criminal eran más propensos a utilizar la violencia como medio preponderante para alcanzar sus intereses y para imponerse a las otras bandas, pues tenían una cadena de mando menos clara, así como menores capacidades de organización, blanqueo de dinero y logística.

En otras palabras, la violencia se exacerbó por la desintegración de los cárteles en células más pequeñas, ocasionada por la detención o la eliminación de líderes de organizaciones criminales importantes. Esta desintegración provocó que los nuevos grupos compitieran ferozmente con los grandes cárteles y entre sí. No se puede obviar que los grupos más pequeños y desorganizados eran más propensos a utilizar la fuerza como medio para obtener poder e imponer sus intereses. Algunos de estas nuevas organizaciones se convirtieron rápidamente en actores importantes en la escena del tráfico de drogas y de otras actividades ilícitas, como los Zetas, el Cártel Jalisco Nueva Generación y la Familia Michoacana.<sup>181</sup>

### 2.2.2 Limitantes principales

Propongo que, si se conocen los rasgos primordiales, así como los alcances y los defectos de la política de seguridad de Calderón, se pueden explicar más claramente sus efectos en los derechos fundamentales de los mexicanos. Tras una revisión bibliográfica sobre el tema, se pudieron identificar siete limitantes principales de la estrategia calderonista de seguridad que se cimentaba en la guerra contra el narcotráfico: 1) la estrategia de seguridad no se complementó con programas de desarrollo social; 2) no se concentraron suficientes esfuerzos en el combate al lavado de dinero; 3) el presidente tuvo dificultades para la aprobación y la aplicación de las reformas legales e institucionales

---

<sup>180</sup> Estévez, "La violencia en México", 2012, p. 23.

<sup>181</sup> Pereyra, "México: Violencia", 2012, pp. 437-460.

complementarias a las acciones en el terreno; 4) la presión estadounidense y las convicciones ideológicas del PAN impidieron la discusión y posible implementación de otras soluciones al problema de las drogas; 5) el presidente se mostró renuente a aceptar las críticas y a escuchar otras alternativas; 6) la falta de continuidad al frente de la Secretaría de Gobernación, y 7) las fallas estructurales del entramado institucional mexicano.

FIGURA 2.2. LIMITANTES PRINCIPALES DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD CALDERONISTA.

Limitantes principales de la estrategia de seguridad de Calderón						
1) Nula complementariedad con la política de desarrollo social	2) Esfuerzos insuficientes de combate al lavado de dinero	3) Ausencia de reformas complementarias a las acciones en el terreno	4) Presión estadounidense y convicciones ideológicas del pan	5) Renuencia del presidente para escuchar opciones alternativas	6) Falta de continuidad al frente de Segob	7) Fallas estructurales del entramado institucional mexicano

*Fuente: elaboración propia.*

El gobierno calderonista sí tuvo una política de desarrollo social. Durante el sexenio, se acercaron los servicios de drenaje y agua potable a diversas comunidades marginadas y se promovió la construcción de viviendas con piso firme en zonas rurales. Además, Oportunidades, un programa de apoyo económico condicionado para familias de escasos recursos, contribuyó a

mejorar la calidad nutricional, la educación y la salud de decenas de miles de personas en condición de pobreza.<sup>182</sup>

Sin embargo, los programas sociales no contribuyeron significativamente al combate a la pobreza y mucho menos terminaron con la desigualdad. En ese sentido, los programas sociales se enfocaron más en “administrar” y no dejar crecer los problemas existentes, que en resolverlos de fondo.<sup>183</sup> No sólo eso, sino que el gobierno federal no comprendió que la pobreza y la desigualdad guardaban una relación directa con el crecimiento de los cárteles, pues la exclusión, la marginación y la precariedad, junto con “el glamour de la cultura de las drogas”, ocasionaban que, por más que se combatiera al narcotráfico, las organizaciones criminales siempre tenían de dónde echar mano para conseguir nuevos reclutas.<sup>184</sup>

En otras palabras, el combate frontal al crimen organizado podía funcionar como paliativo en el corto plazo; pero, si no se complementaba con esfuerzos para solucionar los problemas socioeconómicos estructurales — concentración de la riqueza, pobreza y pobreza extrema, desigualdades regionales, subempleo, entre otros—, la estrategia no tendría resultados en el largo plazo, ya que los cárteles podrían seguir engrosando sus ejércitos de narcomenudistas y sicarios al amparo de la falta de oportunidades y la marginación.

Otro problema de la estrategia de Calderón fue que no se concentraron suficientes esfuerzos en el combate al lavado de dinero. Al respecto, Sonja Wolf propone la hipótesis de que esta falta de esfuerzos respondió a los altos costos político-económicos que hubiera supuesto acabar con el blanqueo de dinero. Según esta autora, por un lado, se hubieran perdido una gran cantidad de empleos relacionados con los “negocios fachada” y el gobierno habría tenido que renunciar a la circulación de flujos monetarios importantes

---

<sup>182</sup> Sedesol, *Informe de rendición*, 2012.

<sup>183</sup> Meyer, “Felipe Calderón”, 2015, pp. 31-35.

<sup>184</sup> Wolf, “La guerra de México”, 2011, pp. 699-703.



para la situación económica del país; por el otro, hubieran salido a relucir los vínculos de algunos funcionarios públicos con el crimen organizado.<sup>185</sup>

Más allá de las posibilidades de veracidad de esta hipótesis, lo cierto es que el gobierno federal no logró golpear a los cárteles en donde más les dolía: sus ganancias económicas. Muchos capos fueron capturados o abatidos, se decomisaron miles de toneladas de distintos estupefacientes, se incineraron sembradíos de marihuana y se incautaron cargamentos de armas y equipo. Todo eso golpeó de alguna u otra manera a las organizaciones criminales, pero, aun así, la industria de la droga seguía entregando jugosos dividendos y continuaba siendo un negocio multimillonario.

Por más jefes criminales encarcelados que hubiera y por más toneladas de narcóticos que se quemaran, si no se combatía financieramente a las organizaciones criminales, éstas difícilmente dejarían de operar y de crecer. Sin embargo, se debe reconocer que no se trataba de una tarea fácil, pues, como se mencionó anteriormente, las bandas contaban con mecanismos refinados para proteger sus finanzas y para introducir su dinero en la economía legal.<sup>186</sup>

En resumen, a pesar de que se realizaron algunos esfuerzos para reducir el lavado de dinero y combatir financieramente a los cárteles, éstos tuvieron resultados magros. Acabar con esos males hubiera requerido de las más altas capacidades tecnológicas y de investigación, lo que habría sido muy costoso, y el gobierno federal no tenía ni las capacidades necesarias para llevar a buen puerto esta encomienda, ni la posibilidad (¿o la voluntad?) de invertir tan significativa suma en esta labor.

No todas las carencias de la estrategia de seguridad se le pueden achacar al Ejecutivo, ya que el Congreso desechó varias iniciativas que Calderón presentó para combatir al crimen organizado desde las arenas legal e institucional. Esto ocurrió porque el PAN no contaba con mayoría en el órgano legislativo y debido a la gran polarización partidista que imperó tras

---

<sup>185</sup> *Ibíd.*, pp. 703-706.

<sup>186</sup> Pereyra, "México: Violencia", 2012, pp. 429-460.

la polémica elección de 2006.<sup>187</sup> Sin embargo, también contribuyeron la falta de voluntad negociadora de Calderón, quien se caracterizó por sostener posiciones intransigentes; la actitud obstruccionista de los partidos de oposición; así como el poco respaldo del propio Partido Acción Nacional, que se dividió internamente con la selección del candidato presidencial de 2006, toda vez que Fox deseaba que Santiago Creel, su secretario de Gobernación y mano derecha, fuera su sucesor, pero el partido eligió a Calderón.<sup>188</sup>

Además, algunos actores políticos retrasaron o incluso obstaculizaron deliberadamente la implementación de las iniciativas que sí aprobaron los legisladores. De acuerdo con Gerardo Hernández, la política calderonista de seguridad no obtuvo los resultados esperados, en parte, “debido a la racionalidad de diversos actores —los partidos políticos, los gobernadores, presidentes municipales, entre otros—, quienes no instrumentaron o retrasaron la puesta en práctica de las leyes creadas para fortalecer el combate a la inseguridad dejando que el gobierno federal asumiera los costos sociales y políticos de la política de seguridad”.<sup>189</sup>

Otra limitante de la estrategia de seguridad de Calderón fue la negativa a considerar soluciones alternativas para los problemas de la inseguridad y las drogas. Esta renuencia era consecuencia de la estrechez ideológica del PAN y del propio presidente, así como de la incidencia estadounidense en la política de seguridad.

Acción Nacional es un partido de centroderecha vinculado ideológica y moralmente a los valores católicos.<sup>190</sup> Calderón se formó como político bajo estas concepciones y, además, tenía la percepción de que la expansión de

---

<sup>187</sup> Yunuen Ortega y Somuano, “Introducción: El período”, 2015, pp. 5-15.

<sup>188</sup> Bastidas, “México: el sexenio”, 2012, pp. 94-101.

<sup>189</sup> Hernández, “Análisis de la política”, 2015, p. 160.

<sup>190</sup> Si se analizan los estatutos del Partido Acción Nacional, se pueden encontrar similitudes en cuanto a principios y valores con las propuestas de la Doctrina Social de la Iglesia, como, por ejemplo, el reconocimiento de la importancia del individuo y la familia, así como la continua mención del “bien común”. Véase PAN, Estatutos Generales, 2016. Además, en *Decisiones difíciles*, 2020, Felipe Calderón caracteriza constantemente a su propia formación moral y educativa como “católica”. Incluso, declara que, durante su presidencia, defendía “públicamente” a su “fe”, a su “Iglesia” y se autodefinía como un “Jefe de Estado católico”.

la presencia territorial de los cárteles y la propagación del consumo de drogas ponían en peligro a la juventud mexicana.<sup>191</sup>

Por su parte, Washington respaldaba diplomática y económicamente la política calderonista de seguridad, ya que estaba en línea con el enfoque de “guerra contra las drogas”, esquema con el que Washington buscaba combatir por la vía armada al narcotráfico en América Latina para evitar que los problemas relacionados con él llegaran a Estados Unidos. La Casa Blanca había promovido este enfoque con el Plan Colombia para erradicar los cárteles de ese país a finales de la década de 1990 y, ahora, lo estaba impulsando en México y Centroamérica por medio de la Iniciativa Mérida.<sup>192</sup>

Estos factores ideológicos daban como resultado que se descartaran por *default* algunas aproximaciones al problema de las drogas, tales como la legalización de algunos narcóticos con fines medicinales o recreativos, o desahogar el sistema penitenciario y evitar la saturación de procesos penales por medio de la reducción o abolición de las penas para quienes cargaran con un gramaje reducido de estupefacientes para consumo personal.

Otro aspecto que limitó el éxito de la política calderonista de seguridad fue la renuencia del presidente a aceptar las críticas y a escuchar a sus opositores. De acuerdo con Sabino Bastidas, “Calderón no tuvo el oficio, la imaginación o el equipo para construir puentes y hacer amigos. Nunca se reconcilió con sus opositores ni le dio la mano a López Obrador”. Además, se enfrentó “incluso con su propio partido”, y cuestionó al gobierno de “su antecesor inmediato”, Vicente Fox.<sup>193</sup> Pero éstos no fueron los únicos actores con los que el mandatario tuvo desplantes:

En varias entrevistas, Calderón ha repetido que se ve como un gobernante incomprendido. [...] Culpó a todos: al poder legislativo porque no le aprobaba leyes; al poder judicial porque liberaba a delincuentes procesados con débiles pruebas; se peleó con los partidos, los gobernadores y los alcaldes que lo cuestionaron; culpó a los gobiernos del pasado por haber tolerado la delincuencia; a Estados Unidos por

<sup>191</sup> Cervantes Porrúa, “El drama de Felipe”, 2017, p. 309.

<sup>192</sup> Para comprender a cabalidad el enfoque de “guerra contra las drogas” como solución al problema del narcotráfico por parte de Estados Unidos, véase Galen Carpenter, *Bad Neighbor*, 2003.

<sup>193</sup> Bastidas, “México: el sexenio”, 2012, p. 96.



consumir y a Suramérica por producir; a los medios de comunicación por criticarlo; a los expertos por no comprenderlo; a los defensores de derechos humanos por entorpecer su lucha; a la sociedad por dejarle solo. Nunca entendió ni asumió su responsabilidad.<sup>194</sup>

En síntesis, Calderón colocó a la guerra contra el narcotráfico como el proyecto central de su gobierno y concentró tantos esfuerzos en él que se negó a escuchar cualquier alternativa y cualquier aproximación distinta al problema de seguridad. Quedó ensimismado en su lucha y mantuvo el firme propósito de ganarla a como diera lugar. Desde su perspectiva, la cruzada ya había comenzado y había que pelearla hasta el final: de eso dependía el destino de la nación.

Se podría argumentar que Calderón no se negó a escuchar a los detractores de su estrategia e incluso se podría ejemplificar este punto de vista con el diálogo que el presidente sostuvo con Javier Sicilia, el poeta que dirigió al Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), cuya principal exigencia era ponerle fin a la violencia.<sup>195</sup> Es verdad que Calderón accedió a dialogar con Sicilia y con el Movimiento, pero no es menos cierto que el mandatario dedicó buena parte de sus intervenciones a defender la posición de su gobierno.

Como botón de muestra, a continuación, se reproducen algunas líneas del discurso que Calderón pronunció el 23 de junio de 2011, en una mesa de diálogo sobre seguridad entre el Ejecutivo y algunos representantes de la sociedad civil:

Sé que hay quienes afirman que la violencia que hoy vive México ha sido generada por el Estado. Que todo es culpa, como usted ha dicho, de que el Presidente decidió lanzar al Ejército a las calles a esta guerra absurda; que se asume, en consecuencia, que la solución es detener esta guerra.

Sinceramente, Javier [Sicilia], pienso, en este punto, que la premisa está equivocada, y que, por tanto, la conclusión a la que se llega, también está equivocada.

---

<sup>194</sup> *Ibíd.*, p. 101.

<sup>195</sup> De hecho, una vez terminado su sexenio, el propio Felipe Calderón ha esgrimido este argumento para defender su gestión el frente del Ejecutivo Federal. Un ejemplo de esto se puede consultar en La redacción, "Calderón recomienda a AMLO reunirse con Sicilia", *El Universal*, 26 de noviembre de 2011.

Será cierto que todo es culpa del Gobierno. Qué no tendrán nada que ver los criminales que los levantaron, los que los torturaron, los que lo asesinaron, los que aún esconden a los nuestros.

Acaso no cuenta en la violencia la realidad abrumadora del crecimiento del crimen organizado en el país. No dicen nada a los pueblos asustados, que usted encontró en su camino. No le dijeron en Zacatecas nada acerca de Los Zetas. Y no le dijeron en Durango nada acerca de la gente del *Chapo*. No le platicaron, en Torreón, las familias angustiadas de cómo secuestran a los suyos.

No dice nada la violencia inhumana, bestial con la que actúan esos homicidas. Si por lo menos admitimos que los criminales sí tienen que ver, también, en este problema de violencia, en qué proporción son los criminales, los violentos, los responsables de esa violencia.

Y si la premisa estuviese equivocada, también puede estar la conclusión. O acaso se piensa seriamente que, replegando a las Fuerzas Federales, que en muchas partes son las únicas que combaten a los delincuentes, se terminará la violencia.

No parece difícil suponer que al suspender su acción el Gobierno, al retrotraer la acción de las Fuerzas Federales, no parece difícil creer que los criminales van a dejar así, simplemente, de secuestrar, de extorsionar, de asesinar. Van a dejar de reclutar jóvenes para satisfacer su apetito voraz de controlar territorios y comunidades.

Yo creo, sinceramente, que no es así.<sup>196</sup>

Por otra parte, propongo que la falta de continuidad al frente de la Secretaría de Gobernación, encargada de buena parte de las funciones de seguridad interior, mermó la puesta en marcha de la estrategia calderonista de seguridad. Durante el sexenio, hubo cinco secretarios de Gobernación: Francisco Javier Ramírez Acuña (diciembre 2006-enero 2008), Juan Camilo Mouriño (enero-noviembre 2008), Fernando Gómez-Mont (noviembre 2008-julio 2010), Francisco Blake Mora (julio 2010-noviembre 2011) y Alejandro Poiré (noviembre 2011-noviembre 2012). Dos de ellos, Mouriño y Blake Mora,

---

<sup>196</sup> Discurso del presidente Felipe Calderón con motivo del Diálogo con miembros y representantes de la sociedad civil sobre seguridad, Castillo de Chapultepec, Ciudad de México, jueves, 23 de junio de 2011. Vale la pena aclarar que este discurso se pronunció algunos días después de la promulgación de la reforma de 2011, pero, aun así, decidí reproducir algunos fragmentos en estas páginas, pues es ilustrativo de la posición calderonista y cobra especial importancia debido a que Calderón estaba defendiendo esta postura en un debate con representantes de la sociedad civil, lo cual lo hace más significativo que un simple discurso pronunciado de manera unilateral en un evento cualquiera.

fallecieron en accidentes aéreos. Los demás renunciaron por motivos de diversa índole. Falta estudiar más a fondo este tema, es un nicho en la historiografía y en la bibliografía de ciencias sociales que podrían ocupar futuros análisis.

Por último, el éxito de la política de seguridad de Calderón también estaba restringido de antemano por las ausencias y las fallas estructurales del andamiaje institucional mexicano. Éstas son muy complejas y amplias como para explicarlas a detalle, pues hacerlo desviaría el foco de atención de esta investigación. Por eso, habrá que limitarse a enumerarlas: incapacidades, carencias materiales, infiltración del crimen organizado y corrupción en los cuerpos policiacos municipales y locales; fallas procesales, poco profesionalismo y colusión de las fiscalías estatales y federal; saturación del sistema penitenciario y del sistema de justicia penal; corrupción, aquiescencia o colusión de algunos jueces y tribunales; insuficiencia de cuadros bien capacitados y bien remunerados en la Policía Federal; entre muchas otras.

### **2.3 Los resultados ambivalentes del gobierno calderonista en materia de derechos humanos**

Hasta el momento, este capítulo se ha centrado en describir y analizar la guerra contra el narcotráfico. Es momento de transportar ese análisis a la arena de los derechos humanos. Después de hacer esto, se dedicarán algunas páginas a los avances legales-institucionales en materia de derechos fundamentales durante el sexenio de Calderón. De esa manera, se podrán confrontar las dos caras del gobierno calderonista en relación con los derechos humanos: los avances formales y los retrocesos materiales.

#### **2.3.1 El saldo de la guerra contra el narcotráfico**

La violencia ocasionada por la guerra contra el narcotráfico produjo una gran cantidad de violaciones a los derechos fundamentales de los mexicanos. Esto ocasionó que diversos autores y activistas aseguraran que en México se vivía

una “grave crisis de derechos humanos” o una “emergencia humanitaria”.<sup>197</sup> Incluso, instituciones internacionales catalogaron la situación mexicana de la misma manera. Por ejemplo, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

México atraviesa una grave crisis de violencia y de seguridad desde hace varios años. Durante el gobierno del ex presidente Felipe Calderón y el inicio en el 2006 de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, las graves situaciones de violencia aumentaron hasta alcanzar niveles alarmantes, incluyendo la consecuente pérdida de más de cien mil personas, miles de desapariciones y un contexto que ha provocado el desplazamiento de miles de personas en el país. Como respuesta al incremento de la violencia, las autoridades han optado por aumentar el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales. Esta situación ha desatado aún mayor violencia, así como violaciones graves a los derechos humanos [...] En este contexto, son de especial preocupación las denuncias de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad de las mujeres, la niñez, las personas migrantes, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos.<sup>198</sup>

Además, “de diciembre de 2006 a noviembre de 2012 se cometieron 102,696 homicidios en el país”. De acuerdo con la propia CIDH, una buena cantidad de los asesinatos y de las otras violaciones enunciadas no se investigaron con diligencia y, por tanto, tampoco se sancionó a los culpables, ya que “La actual crisis de graves violaciones de derechos humanos que atraviesa México es en parte consecuencia de la impunidad que persiste desde la ‘Guerra Sucia’ y que ha propiciado su repetición hasta hoy en día”. Esto se tradujo en una notable “falta de acceso a la justicia” y en un fenómeno “de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos”.<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> Como ejemplos de académicos que sostienen esta posición, véanse Estévez, “La violencia en México”, 2012, pp. 21-44, y Bastidas, “México: el sexenio”, 2012, pp. 94-101. Activistas como Lydia Cacho, Jacobo Dayán y Érika Guevara-Rosas comparten este punto de vista.

<sup>198</sup> CIDH, *Informe de País*, 2015, pp. 11-12.

<sup>199</sup> *Ibíd.*, pp. 11-17. Cabe destacar que, según Human Rights Watch, de esos 102,696 homicidios, más de 60,000 estuvieron vinculados con la violencia generada por el narcotráfico y su combate. HRW, *Los desaparecidos de México*, 2013, p. 1.

Al igual que el gobierno y los criminales compartieron la responsabilidad de la violencia, también lo hicieron en el caso de las violaciones a derechos humanos. Algunas de ellas se produjeron como el resultado lógico de la espiral de violencia que generó el conflicto armado, pero otras tantas se perpetraron con la participación o la aquiescencia de las autoridades.<sup>200</sup>

De acuerdo con Human Rights Watch, “En el marco de las actividades de seguridad pública, las fuerzas armadas mexicanas han cometido graves violaciones de derechos humanos, como desapariciones forzadas, asesinatos, torturas, violaciones sexuales y detenciones arbitrarias”. Muchas de las víctimas de estas violaciones a derechos humanos eran civiles inocentes, pues “no tenían ningún vínculo con el tráfico de drogas ni con grupos insurgentes”.<sup>201</sup>

Durante la primera mitad del sexenio calderonista, HRW documentó 17 crímenes cometidos por militares en contra de civiles, los cuales constituyeron casos de violaciones graves a derechos humanos y dejaron un saldo de más de 70 víctimas.<sup>202</sup> Esta organización también documentó 250 desapariciones perpetradas con algún grado de colaboración de las autoridades entre 2007 y 2012. En al menos 140 de ellas, consideró que hubo evidencias suficientes para catalogarlas como desapariciones forzadas.<sup>203</sup>

Una vez concluido el mandato de Calderón, en 2013, la Secretaría de Gobernación hizo público que tenía conocimiento de 26,121 casos de “personas no localizadas” —un eufemismo para no decir “desaparecidas”—

---

<sup>200</sup> Estévez, “La violencia en México”, 2012, pp. 21-44.

<sup>201</sup> HRW, *Impunidad Uniformada*, 2009, p. 2-3.

<sup>202</sup> *Ibíd.*

<sup>203</sup> HRW, *Los desaparecidos de México*, 2013. Es necesario apuntar que, aunque el resultado de ambas es el mismo —el desconocimiento del destino y el paradero de una persona—, la diferencia entre la desaparición (a secas) y la desaparición forzada es que la primera es perpetrada por actores privados y la segunda se produce cuando hay colaboración de las autoridades públicas, ya por acción, ya por omisión. De acuerdo con el artículo 2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de Naciones Unidas: “se entenderá por ‘desaparición forzada’ el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”.



durante el sexenio 2006-2012. Sin embargo, la CNDH respondió que “no existe certeza al momento de intentar proporcionar cifras claras y una estadística confiable, toda vez que en el análisis no existe una clasificación adecuada y acorde a los estándares internacionales sobre los distintos casos que pueden presentarse”. Además, esta cifra no distinguió entre víctimas de desaparición y desaparición forzada.<sup>204</sup>

En otras palabras, no hay claridad en cuanto al número exacto de personas desaparecidas durante el sexenio de Calderón, ni en cuanto a la diferenciación de éstas entre víctimas de desaparición y desaparición forzada. Sin embargo, esa cifra de 26,121 ilustra la gravedad del problema. De acuerdo con la CIDH, un agravante adicional es que:

Algunas organizaciones de la sociedad civil han sostenido que, a diferencia de lo que vivió México en los años de la llamada guerra sucia, “en donde las desapariciones se cometían con motivos políticos”, hoy en día las desapariciones se extienden a cualquier persona “sin alguna militancia social o política, sospechosos por cualquier circunstancia o señalados por funcionarios públicos de los diferentes gobiernos de pertenecer a bandas del crimen organizado, han sido víctimas de desaparición forzada”. [...] Las víctimas de desaparición son hombres y mujeres, niños y niñas, personas indígenas, campesinas, estudiantes, migrantes, defensoras, e incluso funcionarios [públicos].<sup>205</sup>

Pero la desaparición forzada no fue la única violación grave a derechos humanos que se transformó en una constante durante el sexenio de Calderón. La tortura, las ejecuciones extrajudiciales y el desplazamiento forzado fueron otros problemas que desencadenó la guerra contra el narcotráfico.

Juan E. Méndez, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, realizó una visita a México en 2014, en la que analizó la presencia de estas prácticas en el país desde 2006. En su informe, refirió que “La tortura y los malos tratos son generalizados en México” y aclaró que esto se debía, en parte, a que “La mayoría de las víctimas son detenidas por presunta relación con la

<sup>204</sup> CNDH, *Consideraciones de la Comisión*, 2015, p. 4.

<sup>205</sup> CIDH, *Informe de País*, 2015, p. 66.

delincuencia organizada”, lo cual facilitaba que las autoridades manejaran con opacidad a los detenidos.<sup>206</sup>

De acuerdo con el Relator, es difícil conocer cuántos casos de tortura hubo entre 2006 y 2014 (período de estudio del informe), ya que, por la naturaleza de este crimen, los perpetradores suelen ocultar sus acciones y, como estos actos son cometidos por las autoridades, normalmente hay una política de encubrimiento al respecto. Además, es posible que muchos casos no se denunciaran debido al miedo de las víctimas a las represalias o a ser revictimizadas. Sin embargo, amén de todos esos asegunes, la CNDH reportó “11, 608 quejas por torturas y malos tratos entre 2006 y abril de 2014”, una cantidad de por sí “preocupante”, aun sin contar todos los casos no denunciados.<sup>207</sup>

Este párrafo del informe es especialmente ilustrativo de la generalización del uso de la tortura en México durante el período estudiado:

La tortura se utiliza predominantemente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad judicial, y con motivo de castigar y extraer confesiones o información incriminatoria. En 2012, según una encuesta del Centro de Investigación y Docencia Económicas, el 57,2% de los detenidos en centros federales dijo haber sido golpeado durante la detención y el 34,6% declaró haber sido forzado a firmar o modificar una confesión. Consistentemente, un alarmante número de los detenidos entrevistados alegó haber sido víctimas de torturas luego de su detención. En el Centro de Investigaciones Federales, donde están los arraigados, prácticamente todas las personas entrevistadas alegaron haber sufrido torturas y malos tratos previo al ingreso.<sup>208</sup>

Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, también realizó una visita a México en 2013. En su informe, manifestó que, desde el inicio de la guerra contra el narcotráfico, México enfrentó “grandes problemas para proteger el derecho a la vida”, ya que “En ese despliegue [de las fuerzas armadas], hubo numerosas ejecuciones extrajudiciales a manos de las fuerzas

---

<sup>206</sup> ONU, *Informe del Relator*, diciembre 2014, p. 7.

<sup>207</sup> *Ibíd.*, p.7.

<sup>208</sup> *Ibíd.*, p. 7.

de seguridad, así como de los cárteles, a menudo sin ningún tipo de rendición de cuentas”.<sup>209</sup>

Como ocurre con los casos de tortura y desaparición forzada, es difícil determinar exactamente la cantidad de ejecuciones extrajudiciales que se produjeron. Sin embargo, durante su estancia en el país, el Relator recibió 31 denuncias de las siguientes violaciones a derechos humanos cometidas por distintas autoridades entre 2007 y 2012: “amenazas de muerte; muerte de personas detenidas; muertes a manos de miembros del ejército, la marina y la policía; uso excesivo de la fuerza por agentes de las fuerzas del orden; muertes durante manifestaciones de protesta; muertes a manos de supuestos miembros de grupos armados ilegales; y desapariciones forzadas, torturas y detenciones arbitrarias causantes de muerte”. Heyns acotó que, a pesar de la cantidad de casos denunciados, estos abusos rara vez se castigaron debido a la “impunidad sistemática y endémica” característica del sistema mexicano de justicia.<sup>210</sup>

El desplazamiento forzado también fue un grave problema de derechos humanos que se originó por la guerra contra el narcotráfico. Los desplazados internos son: “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.<sup>211</sup>

En un informe de 2013, la CIDH aseguró que “la violencia relacionada con el crimen organizado también ha conllevado a que miles de personas se hayan visto forzadas a desplazarse internamente en México durante los últimos años”.<sup>212</sup> Según algunas estimaciones que llegaron a manos de la Comisión Interamericana, entre 2007 y 2011, un aproximado de 120,000

---

<sup>209</sup> ONU, *Informe del Relator*, abril 2014, p. 5.

<sup>210</sup> *Ibíd.*, pp. 5-6.

<sup>211</sup> ONU, *Intensificación de la promoción*, 1998, p. 5.

<sup>212</sup> CIDH, *Derechos humanos*, 2013, p. 36.

personas se vieron obligadas a dejar sus hogares para huir de la violencia. Por su parte, el Internal Displacement Monitoring Center, aseguró que, para 2012, esta cifra se había elevado a 160,000.<sup>213</sup>

Los mexicanos no sólo buscaron refugio en otras zonas de la geografía nacional, sino que también hubo una notable cantidad de personas que intentaron escapar del contexto de violencia hacia otros países. De acuerdo con Ariadna Estévez, entre 2006 y 2010, 44,019 mexicanos pidieron asilo en otros países (13,700 en Estados Unidos, 30,142 en Canadá y el resto en otras naciones, en su mayoría, europeas). Debido a este aumento en las solicitudes, Canadá impuso el requisito de la visa para los mexicanos que quisieran entrar a su territorio con el fin de controlar y amainar el creciente flujo migratorio.<sup>214</sup>

Pese a la gran cantidad de gente que se desplazó dentro del territorio nacional o migró a otros países en busca de seguridad, el gobierno ignoró el problema del desplazamiento forzado, pues lo aducía a movimientos naturales de la población por motivos socioeconómicos.<sup>215</sup> Además, muchos mexicanos que querían escapar del contexto de violencia recibieron respuestas negativas a sus solicitudes de asilo, pues su perfil no encajaba por completo con los parámetros existentes para definir quién es un refugiado y quién puede solicitar asilo legítimamente. Esto se debe, en parte, a que era difícil para los Estados de destino distinguir la responsabilidad pública de la privada en la violencia derivada del combate al crimen organizado en México.<sup>216</sup>

Vale la pena destacar que las violaciones enumeradas hasta ahora no fueron los únicos daños a los derechos humanos de los mexicanos, pero sí fueron especialmente graves, tuvieron un carácter generalizado y las autoridades públicas estuvieron claramente involucradas en su reproducción. También es importante subrayar que hubo ciertos grupos particularmente vulnerables ante el contexto de violencia, por ejemplo, los migrantes, los

---

<sup>213</sup> *Ibíd.*, pp. 108-109

<sup>214</sup> Estévez, "La violencia en México", 2012, p. 29.

<sup>215</sup> CIDH, *Derechos humanos*, 2013, pp. 108-109.

<sup>216</sup> Estévez, "La violencia en México", 2012, p. 34.

habitantes de algunas regiones del país, los periodistas y los activistas, así como las mujeres, las niñas y los niños.

Los migrantes mexicanos y centroamericanos que buscaban llegar a Estados Unidos sufrieron especialmente las consecuencias del crecimiento de los cárteles y del conflicto entre éstos y las autoridades. Los grupos criminales construyeron una red de negocios ilegales altamente lucrativos alrededor de la migración: secuestros, extorsiones, cobro de “peaje”, reclutamiento forzado de mulas o sicarios y trata de personas. Asimismo, los delincuentes aprovecharon la ausencia o la aquiescencia de las autoridades en algunas zonas de tránsito migratorio para cometer otros crímenes cuyo fin no era precisamente el beneficio económico: violaciones, violencia sexual, desaparición de personas y asesinatos. Un caso representativo fue el de San Fernando, Tamaulipas, en donde se encontraron más de cien cadáveres de migrantes depositados en fosas clandestinas, en 2011. En suma, los migrantes se encontraban en un estado de total indefensión y a merced de las bandas delictivas.<sup>217</sup>

El panorama no fue mejor para los periodistas, los activistas y los defensores de derechos humanos, quienes eran blancos frecuentes de “asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos”. La situación llegó a tal grado que México se convirtió en “uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo”.<sup>218</sup> Los ataques y las amenazas contra periodistas y defensores provenían tanto del crimen organizado como de las autoridades gubernamentales. Ambos tipos de actores (públicos y privados) también mermaban la labor de los activistas mediante la vigilancia constante, la interceptación de sus comunicaciones y distintos tipos de mecanismos coercitivos.<sup>219</sup>

Fue posible seguir perpetrando muchas de las violaciones a derechos humanos durante todo el sexenio debido a la impunidad, la cual alcanzaba niveles cercanos al 98%. Es decir, sólo dos de cada cien delitos se

<sup>217</sup> Al respecto, véase CIDH, *Derechos humanos*, 2013, pp. 41-11.

<sup>218</sup> CIDH, *Informe de País*, 2015, pp. 11-12.

<sup>219</sup> *Ibíd.*, pp. 165-192.

investigaban y sancionaban. La impunidad estaba respaldada por la corrupción que se daba “desde los más bajos hasta los más altos niveles” y por la infiltración de los cárteles en muchas autoridades locales.<sup>220</sup>

Otro catalizador de la impunidad fue la justicia militar. De acuerdo con Human Rights Watch, en el marco de la guerra contra el narcotráfico, los militares eran “jueces de sus propios actos”. Es decir, cuando un uniformado violaba los derechos humanos de un civil, era juzgado por un tribunal militar, el cual, normalmente, lo absolvía o dictaba sentencias laxas, como castigos administrativos, pero rara vez consignaba al implicado a las autoridades civiles y prácticamente nunca imponía una sanción penal. Esto, aunado a la opacidad del sistema de justicia militar y a los pocos ejercicios de rendición de cuentas de las fuerzas armadas ante las autoridades civiles, provocaba que fuera fácil para los soldados cometer abusos de autoridad, usar excesivamente la fuerza o perpetrar violaciones a derechos humanos, pues era altamente probable que sus actos permanecieran sin sanción.<sup>221</sup>

Calderón reforzó este patrón de impunidad con su apoyo irrestricto a los militares. El ejército era el sostén de su estrategia de seguridad, la cual era el proyecto político estrella de su gobierno. En ese sentido, las fuerzas armadas fortalecieron su posición durante el sexenio de Calderón, pues obtuvieron facultades que antes no tenían, como desempeñar funciones de seguridad pública cotidianamente, y esas facultades adquirieron mayor peso político. Así, la estrecha relación entre el presidente y el ejército era conveniente para ambas partes y ninguno de los dos quería menoscabar ese vínculo. Por eso, Calderón se mostró reacio a que los tribunales civiles juzgaran las violaciones a derechos humanos cometidas por elementos castrenses, ya que buscó mantener el respaldo de las fuerzas armadas a toda costa.<sup>222</sup>

Finalmente, otro factor que contribuyó a que los cuerpos de seguridad (tanto civiles como militares) pudieran cometer violaciones a derechos

---

<sup>220</sup> *Ibíd.*, pp. 48-49.

<sup>221</sup> HRW, *Impunidad uniformada.*, 2009.

<sup>222</sup> Wolf, “La guerra de México”, 2011, pp. 690-695.

humanos con impunidad fue la indiferencia de Calderón ante las víctimas. El mandatario constantemente se refería a los muertos de la guerra —fueran inocentes o no— como pandilleros o criminales. Con frecuencia, argüía que los civiles fallecidos en medio de la guerra contra el narcotráfico habían sido víctimas de un ajuste de cuentas entre grupos criminales o del fuego cruzado de un tiroteo entre bandas o, como mucho, de un enfrentamiento entre un cártel y la policía. En la misma línea, se resistía a aceptar que esas personas habían fenecido por el contexto general de violencia en el país o por el uso excesivo de la fuerza de las autoridades.<sup>223</sup> Si el mandatario eximía de responsabilidades a las autoridades de antemano, ¿cómo se podía esperar que éstas cambiaran sus códigos de conducta?

### 2.3.2 Avances legales-institucionales

Como ya se mencionó, a pesar de que la política de seguridad que puso en marcha Calderón tuvo graves consecuencias para los derechos humanos, durante su sexenio también se presentaron avances legales-institucionales importantes. Para empezar, dio continuidad a la política exterior en materia de derechos humanos de su antecesor, Vicente Fox. El gobierno mexicano mantuvo una actitud de apertura al escrutinio de actores externos y continuó con su activismo internacional en los foros multilaterales, lo que confirma la hipótesis del “efecto candado” que se desarrolló en el primer capítulo.

El país recibió 16 visitas *in situ*, entre ellas, las de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de esa misma organización. Además, se siguieron firmando y ratificando tratados internacionales como la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. En el mismo tenor, México se mantuvo dentro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y continuó votando a favor de resoluciones o pronunciamientos de condena hacia la situación de derechos humanos de otros Estados.

---

<sup>223</sup> Estos dos textos coinciden en señalar esta actitud de Calderón: Meyer, “Felipe Calderón”, 2015, p. 27 y Cervantes Porrúa, “El drama de Felipe”, 2017, pp. 322-323.

Adicionalmente, la ONU y la OEA formularon 15 informes sobre la situación de derechos humanos en el país durante el sexenio de Calderón, en los que se manifestaron 522 recomendaciones para México. Finalmente, la Corte Interamericana juzgó ocho casos sobre México y, en sus sentencias, incluyó ochenta medidas de repetición y no repetición.<sup>224</sup>

El gobierno mexicano nunca cuestionó la legitimidad de estos actores, ni tampoco la de las ONG internacionales que evaluaban y criticaban su desempeño en materia de derechos humanos, sino que los aceptó como interlocutores válidos. Sin embargo, no cumplió cabalmente con las recomendaciones de los distintos organismos. Es decir, admitía la legitimidad de los observadores internacionales, les permitía realizar su labor e, incluso, aceptaba sus recomendaciones; no obstante, en la práctica, hacía pocos esfuerzos por ejecutarlas y darles seguimiento.

Por otra parte, durante el sexenio calderonista, el gobierno mexicano “fue un activo proponente de resoluciones dentro de distintos foros multilaterales de derechos humanos, particularmente en la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, así como la Asamblea General de la OEA”. Muestra de ello es que México presidió el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el período 2006-2007 y que la delegación mexicana votó a favor de 33 de las 38 resoluciones sobre la situación de derechos humanos en países particulares presentadas entre 2006 y 2011.<sup>225</sup>

En ese sentido, Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias consideran que la continuidad en la política exterior de derechos humanos se explica porque ésta “tiene un componente estructural”, ya que fue “el producto de un cambio político y social de largo aliento y no una simple ocurrencia” del foxismo.<sup>226</sup> Sin embargo, Alejandro Anaya considera que esta política exterior no funcionó como refuerzo para la protección de los derechos fundamentales,

---

<sup>224</sup> Anaya Muñoz, “Política exterior”, 2013, pp. 771-793.

<sup>225</sup> *Ibíd.*

<sup>226</sup> Saltalamacchia Ziccardi y Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos”, 2011, p. 205.



aunque sí contribuyó a mejorar la reputación de México en la arena internacional.<sup>227</sup>

Sea cual sea la percepción que se tenga sobre ella, la política exterior de derechos humanos fue la que permitió que la presión internacional para que México protegiera efectivamente estos derechos se acumulara y, como se verá más adelante, esta presión internacional acumulada fue un factor clave en la decisión de reformar la Constitución en 2011.

Ahora bien, en el ámbito del escrutinio internacional, un acontecimiento particularmente importante fue que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia contenciosa había reconocido Zedillo, resolvió ocho casos durante el sexenio calderonista.<sup>228</sup> Dos fueron especialmente relevantes: Campo Algodonero y Rosendo Radilla.

En el caso *González y otras vs. México*, mejor conocido como Campo Algodonero, la COIDH dirimió sobre la responsabilidad del gobierno mexicano en las muertes de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monarrez, secuestradas, violadas y asesinadas en Ciudad Juárez en 2001. Se trata de una sentencia histórica, pues la Corte decidió que, si bien las autoridades no colaboraron activamente en estos crímenes, sí participaron por omisión al no hacer lo suficiente para prevenir y sancionar la violencia generalizada contra las mujeres en esa localidad chihuahuense. Además, el tribunal también resolvió que el gobierno mexicano violó los derechos de los familiares de las víctimas, ya que no cumplió con sus deberes de investigar y sancionar los asesinatos.<sup>229</sup>

En este tenor, la Corte Interamericana observó que:

desde 1993 existe en Ciudad Juárez un aumento de homicidios de mujeres, habiendo por lo menos 264 víctimas hasta el año 2001 y 379

---

<sup>227</sup> Anaya Muñoz, "Política exterior", 2013, pp. 771-793.

<sup>228</sup> Estos casos fueron: *Caso Castañeda Gutman vs. México*, 2008; *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, 2009; *Caso Radilla Pacheco vs. México*, 2009; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, 2010; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*, 2010; *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, 2010; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, 2011, y *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*, 2011. Se pueden consultar en el sitio web de la Corte: [http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda\\_casos\\_contenciosos.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es).

<sup>229</sup> COIDH, *Caso González y otras vs. México*, 2009.

hasta el 2005. Sin embargo, más allá de las cifras, sobre las cuales la Corte observa no existe firmeza, es preocupante el hecho de que algunos de estos crímenes parecen presentar altos grados de violencia, incluyendo sexual, y que en general han sido influenciados, tal como lo acepta el Estado, por una cultura de discriminación contra la mujer, la cual, según diversas fuentes probatorias, ha incidido tanto en los motivos como en la modalidad de los crímenes, así como en la respuesta de las autoridades frente a éstos. En este sentido, cabe destacar las respuestas ineficientes y las actitudes indiferentes documentadas en cuanto a la investigación de dichos crímenes, que parecen haber permitido que se haya perpetuado la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. La Corte constata que hasta el año 2005 la mayoría de los crímenes seguían sin ser esclarecidos, siendo los homicidios que presentan características de violencia sexual los que presentan mayores niveles de impunidad.<sup>230</sup>

Si se interpreta la sentencia, se puede argumentar que la COIDH no consideró este caso como un hecho aislado, sino que tomó en cuenta “la impunidad del feminicidio en Ciudad Juárez” en su conjunto, por lo que el proceso legal se transformó en un juicio sobre la responsabilidad de las autoridades en torno a la ola de feminicidios y no sólo en relación con los crímenes sufridos por González, Herrera y Ramos. En ese sentido, la Corte determinó que el gobierno federal tuvo responsabilidad en los hechos, pues la impunidad, en general, y la “aquiescencia sustancial en relación con la violencia sobre las mujeres”, en particular, posibilitaron los homicidios específicos de estas tres mujeres, al tiempo que favorecieron la repetición a gran escala de este tipo de delitos.<sup>231</sup>

Según Víctor Abramovich, el caso Campo Algodonero sentó un “precedente paradigmático”, puesto que la COIDH examinó la situación de las víctimas “no sólo en función de los hechos particulares que rodearon sus desapariciones y los procesos penales en los que se investigaron los crímenes, sino como miembros de un colectivo más amplio que se ve afectado por una situación estructural de violencia y desigualdad, lo que permite entender los crímenes particulares en su real dimensión”. Además, “En campo algodouero resulta clara la vinculación entre el incumplimiento de los deberes de adopción de políticas públicas, mecanismos idóneos y efectivos de

---

<sup>230</sup> *Ibíd.*, p. 48.

<sup>231</sup> Capuccio, “La responsabilidad del Estado”, 2010, p. 56.

protección judicial y de adecuación normativa, con las circunstancias que contribuyen a que las agencias públicas no logren prever ni evitar los crímenes”. Así, la Corte encontró una relación entre la falta de respuesta de las autoridades en este caso particular y la ausencia de políticas generales para prevenir la violencia de género en Ciudad Juárez.<sup>232</sup>

El caso Radilla Pacheco vs. México es igualmente importante. Versa sobre desaparición forzada, una de las violaciones a derechos humanos que más se generalizó en el contexto de la guerra contra el narcotráfico. Sin embargo, la desaparición de Rosendo Radilla Pacheco, un activista social en Atoyac de Álvarez, Guerrero, no se perpetró durante el sexenio calderonista, sino el 25 de agosto 1974, fecha en que fue detenido por militares y, posteriormente, no se volvió a saber de él.<sup>233</sup>

Cabe resaltar que, aunque los hechos ocurrieron en la década de 1970, la Corte los juzgó más de treinta años después con base en su potestad para dirimir sobre casos que ocurrieron antes de que los Estados aceptaran su competencia contenciosa y con fundamento en el principio de no prescripción de las violaciones a derechos fundamentales. Además, la desaparición forzada es una violación a derechos humanos continua, ya que sigue vigente mientras no se conozca el destino de la víctima: “el acto de desaparición y su ejecución se inician con la privación de la libertad de la persona y la subsiguiente falta de información sobre su destino, y permanece hasta tanto no se conozca el paradero de la persona desaparecida y los hechos no se hayan esclarecido”.<sup>234</sup>

La Corte le adjudicó responsabilidad internacional a México por estos hechos, pero la importancia de este caso va más allá de la declaración de culpabilidad. En primer lugar, puesto que, según las palabras usadas en la propia sentencia, la desaparición ocurrió en el contexto de “Guerra Sucia”, el fallo del tribunal puso de relieve la vigencia de las desapariciones del pasado a la par de las del presente, que, si bien respondían a lógicas y a contextos

---

<sup>232</sup> Abramovich, “Responsabilidad estatal”, 2010, pp. 167-182.

<sup>233</sup> COIDH, Caso Radilla Pacheco vs. México, 2009.

<sup>234</sup> *Ibíd.*, p.9.

distintos, era digno de llamar la atención que la desaparición forzada siguiera siendo un fenómeno generalizado en México.<sup>235</sup>

En segundo término, la resolución de la COIDH fue muy importante en cuanto a que por vez primera se vinculó directamente al Poder Judicial de la Federación en el cumplimiento de medidas de reparación específicas. El tribunal interamericano mandató que el Poder Judicial de la Federación cumpliera con las siguientes directrices: establecer programas y cursos relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano; crear programas de formación sobre el debido juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada; garantizar que las averiguaciones previas se mantengan bajo conocimiento de la jurisdicción ordinaria y bajo ninguna circunstancia en el fuero de guerra; así como adecuar las interpretaciones constitucionales en referencia a los criterios de competencia de la jurisdicción militar con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.<sup>236</sup>

En tercer lugar, la importancia de la sentencia radicó en este último punto. Debido al contexto de guerra contra el narcotráfico y puesto que la aquiescencia del presidente Calderón permitía que los tribunales militares juzgaran las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados, fue especialmente relevante que un fallo de la COIDH exigiera que las competencias del fuero militar se adecuaran a los estándares normativos, tanto constitucionales como internacionales, para proteger los derechos fundamentales.<sup>237</sup>

En cuarto lugar, tras el fallo del tribunal interamericano, la Suprema Corte mexicana se sumergió en un profundo debate sobre si la propia SCJN debía acatar la sentencia de la COIDH. Se discutía si la máxima autoridad jurisdiccional mexicana debía subordinarse a los designios de una corte internacional. Una vez que esta discusión se resolvió de manera positiva, los ministros pasaron a debatir sobre cómo debían dar cumplimiento a los puntos de la sentencia que hacían referencia específica al Poder Judicial de la

---

<sup>235</sup> *Ibíd.*

<sup>236</sup> Cossío Díaz, "Algunas notas", 2014, 803-834.

<sup>237</sup> *Ibíd.*

Federación, lo cual contribuyó a que las labores de la Corte se fueran orientando hacia una protección amplia de los derechos fundamentales. Pero, para efectos de este trabajo, lo más importante de estas discusiones fue que de ellas se desprendió uno de los pilares de la reforma de 2011: el control difuso, que se puede definir como el reconocimiento de la importancia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos al mismo nivel de la Constitución, bajo la consigna de que, de acuerdo con el principio propersona, el juzgador debe interpretar de manera armónica ambos cuerpos legales (la Carta Magna y los acuerdos internacionales), eligiendo la norma que proteja de manera más amplia los derechos humanos del particular que forme parte del litigio en cuestión.<sup>238</sup>

Así, Campo Algodonero y Radilla Pacheco marcaron un parteaguas, pues la Corte Interamericana no se limitó a enjuiciar únicamente los hechos particulares de cada caso, sino que dio un paso adelante y juzgó la situación general de los derechos humanos en México en relación con las violaciones específicas de las que versaba cada asunto. Es decir, el tribunal interamericano juzgó estos casos con un lente amplio, con el que se observaban claramente los hechos particulares, al tiempo que se podía mirar el entorno general de los derechos fundamentales en el país.

En síntesis, las resoluciones de la COIDH se avocaron a que se les otorgara una reparación integral a las víctimas de cada caso y a determinar la responsabilidad internacional de México en estas violaciones. Simultáneamente, la finalidad de estos fallos fue romper el patrón de violencia de género en Ciudad Juárez (Campo Algodonero), así como terminar con las desapariciones forzadas y con el uso del fuero militar para proteger a los violadores de derechos humanos (Radilla Pacheco).

Es importante subrayar que todos los poderes y todos los órdenes de gobierno tienen el deber de atender las sentencias de la COIDH, pues sus fallos

---

238 Para un análisis más amplio de las implicaciones del caso Radilla Pacheco para el Poder Judicial de la Federación, véase Dutrénit, “Rosendo Radilla, 2014, pp. 73-100. Para un análisis del concepto de control difuso, véase Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme”, 2011, pp. 531-622.

son “definitivos e inapelables” y tienen un carácter jurisdiccional vinculante, no recomendatorio. Además, ninguna autoridad puede argumentar que no dará cumplimiento a lo dictado por este tribunal a razón de una “extralimitación en las facultades de la Corte”. Todas las autoridades deben encargarse de ejecutar la sentencia sin dilación alguna y sin excusa válida posible.<sup>239</sup>

El gobierno de Calderón podía abstenerse de cumplir a cabalidad las recomendaciones de otros organismos o sólo promover cambios legales o institucionales cosméticos para cumplirlas, pero era más difícil hacer esto con las sentencias de la Corte. Siempre ha sido problemático para los tribunales internacionales obligar a los países soberanos a cumplir con sus resoluciones, ya que carecen de medios coercitivos para hacerlo, pero un fallo judicial imprime mayor presión a un gobierno que una recomendación. Asimismo, el carácter vinculante y jurisdiccional de las sentencias reduce el margen de maniobra de los gobiernos para no cumplir, lo que, a la larga, fue un factor clave para la promulgación de la reforma de 2011.<sup>240</sup>

Ahora bien, el que no sean vinculantes tampoco hace que las recomendaciones de otros organismos internacionales dejen de ser importantes. En especial, porque también son fuente de presión para los gobiernos, ya que suelen chocar con la narrativa oficial y muestran un panorama alternativo de la realidad de los países, lo que brinda herramientas a la sociedad civil, a la prensa y a los gobiernos de otras naciones para exigir cambios en la situación del país en cuestión.

Aprovechando la política de puertas abiertas al escrutinio internacional, las organizaciones multilaterales y no gubernamentales defensoras de los derechos humanos redactaron diversos documentos sobre la situación de estos derechos en México. Tanto en sus informes anuales de rutina como en reportes especiales sobre temas particulares, estas instituciones criticaron consistentemente y desde diferentes perspectivas la precariedad del respeto a los derechos humanos en México y advirtieron constantemente al gobierno

---

<sup>239</sup> Cossío Díaz, “Algunas notas”, 2014, 803-834.

<sup>240</sup> Al respecto, véase Rangel Hernández, “Sentencias condenatorias”, 2011, pp. 160-186.

sobre las consecuencias negativas del combate armado al crimen organizado y del involucramiento de los militares en los operativos de seguridad. Llama la atención la cantidad de coincidencias en las apreciaciones de los distintos organismos.<sup>241</sup>

Por ejemplo, en 2009, Amnistía Internacional publicó un informe sobre el papel del ejército en las funciones de seguridad pública, en el que advirtió que “El ejercicio de estas funciones, sin una supervisión efectiva de la autoridad civil, a menudo tiene como consecuencia violaciones graves de derechos humanos. El hecho de que las autoridades civiles no supervisen eficazmente las operaciones policiales del ejército constituye una omisión grave”. En la misma línea, consideró que “Las violaciones de derechos humanos por miembros del ejército no son excepcionales, sino frecuentes y, en algunas zonas, habituales”.<sup>242</sup> Ese mismo año, HRW publicó el ya citado informe *Impunidad uniformada* que versaba sobre la gran cantidad de violaciones a derechos humanos perpetradas por elementos castrenses y las nulas consecuencias legales que enfrentaban al cometerlas.

Además, los reportes de las organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales fueron una fuente muy valiosa para conocer cifras sobre las violaciones a derechos humanos en el país, así como para contrastar estos datos con las estadísticas oficiales del gobierno. Esto no es cosa menor, pues, por un lado, la información recabada por estos actores se utilizó como fuente en investigaciones periodísticas y académicas sobre la guerra contra el narcotráfico y, por el otro, los activistas nacionales, las instituciones internacionales y los gobiernos extranjeros tomaron como fundamento los informes para exigirle cuentas al gobierno mexicano sobre la situación de los derechos humanos en el país. Por ejemplo, en 2010, con base en esta clase de reportes y como condición para la continuidad de algunos

---

<sup>241</sup> Ejemplos de estos informes y estas coincidencias se pueden ver en el apartado anterior, “El saldo de la guerra contra el narcotráfico”.

<sup>242</sup> AI, *México: Nuevos*, 2009, p. 22.

proyectos de cooperación internacional, la Unión Europea exigió que México realizara mejoras institucionales en materia de derechos humanos.<sup>243</sup>

En el ámbito interno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desempeñó un papel importante, aunque de alcances limitados, en la protección y la promoción de los derechos fundamentales en México. Según HRW, la CNDH tuvo una incidencia “considerable” en la investigación, el esclarecimiento, la visibilización y la difusión de las violaciones a derechos fundamentales, pero “poca o nula repercusión en las prácticas de derechos humanos en México”.<sup>244</sup> La Comisión cuestionó la política de seguridad del gobierno en distintos momentos y emitió recomendaciones para que éste mejorara su accionar en materia de derechos humanos. No obstante, no siempre logró que las autoridades competentes dieran cumplimiento cabal a sus recomendaciones.

De acuerdo con un informe del Proyecto Atalaya (una plataforma académica que tiene el propósito específico de evaluar el desempeño de la Comisión), además de la impotencia para hacer cumplir sus recomendaciones, la CNDH presentó las siguientes deficiencias durante el sexenio de Calderón:

- a) el débil contacto con los quejosos y la consecuente falta de suplencia de las deficiencias de las quejas; b) la formulación incompleta o deficiente de las solicitudes de información enviadas por la CNDH a las autoridades; c) la práctica común de no “dar vista” a los quejosos de los informes rendidos por las autoridades, especialmente cuando su contenido era contradictorio con la versión de los hechos contenida en la queja; d) la no solicitud de corrección, ampliación o aclaración de informes de la autoridad rendidos de manera incompleta, oscura o evasiva; e) las omisiones de la CNDH en el acopio y valoración de evidencias y en la aclaración e investigación de los hechos; y f) el subejercicio de facultades fundamentales de la CNDH, como la de interponer quejas y denuncias penales en casos que lo ameritan.<sup>245</sup>

Además, según Raymundo Espinoza Hernández, el “escenario de violencia estructural” rebasó las capacidades institucionales de la Comisión, pues los recursos, el personal, las facultades legales y la naturaleza jurídica de la

<sup>243</sup> Ruano, “Inercia institucional”, 2013, pp. 619-644.

<sup>244</sup> HRW, *La Comisión Nacional*, 2008, p. 4.

<sup>245</sup> López Ugalde, “Desempeño de la CNDH”, 2012.



institución resultaron insuficientes para proteger los derechos humanos de los mexicanos en el contexto de la guerra contra el narcotráfico. La CNDH se centraba en investigar caso por caso para señalar la participación de las autoridades en las violaciones a derechos humanos específicas, pero éstas se volvían cada vez más comunes en el marco de la estrategia calderonista de seguridad, lo cual era sinónimo de una “tarea infinita, insustentable”. En suma, la “intervención casuística” y los “alcances restringidos” de la Comisión fueron “parte del fracaso de la protección no jurisdiccional de derechos humanos en México”.<sup>246</sup>

Sin embargo, amén de todas las limitantes y más allá de todos los defectos de la CNDH, el solo hecho de dar a conocer las violaciones y los abusos perpetrados por las distintas autoridades imprimía presión sobre el gobierno federal, pues colocaba a la estrategia de seguridad en el foco de la mirada pública, y esta presión se incrementaba cuando dichos abusos no sólo se señalaban, sino que también se indicaba el camino para corregirlos y evitar que se repitieran por medio de recomendaciones particulares a autoridades específicas. Esto se explicará más a detalle en los siguientes párrafos por medio de dos ejemplos especialmente representativos: la recomendación general número 17, sobre las agresiones a periodistas, y la recomendación 45/2010 sobre la muerte de dos alumnos universitarios del Tecnológico de Monterrey (Tec.) en medio de un operativo del ejército.

En cuanto a la primera, la Comisión decidió expedir una recomendación general por dos razones: 1) ya había emitido decenas de recomendaciones simples, las cuales fueron desatendidas por las autoridades competentes y 2) justamente como su denominación lo indica, la recomendación general hace referencia a un problema de derechos humanos generalizado en el país y la Comisión consideró que la violencia contra los periodistas ya había alcanzado esa categoría.

Esta violencia no sólo fue generalizada, sino que aumentó exponencialmente desde 2000 hasta 2009 (período que abarca la

---

<sup>246</sup> Espinoza Hernández, “Las recomendaciones de la CNDH”, 2017, p. 349.

recomendación). Esto se puede ver en el número de expedientes relacionados con agresiones a periodistas o medios que abrió la Comisión: “en el 2000 se radicaron 13 expedientes; en el 2001, 21; en el 2002, 43; en el 2003, 29; en el 2004, 43; en el 2005, 72; en el 2006, 74; en el 2007, 84; en el 2008, 80; y al mes de julio de 2009 la cifra es de 46”.<sup>247</sup>

Solamente en 2008, fallecieron, presumiblemente por causas relacionadas al ejercicio de su labor periodística, los siguientes comunicadores: Francisco Ortiz Monroy, corresponsal de *El Diario de México*; Bonifacio Cruz Santiago y Alfonso Cruz Cruz, director y jefe de redacción, respectivamente, del semanario *El Real*, en el Estado de México; Felicitas Martínez Sánchez y Teresa Bautista Merino, ambas locutoras de la radio comunitaria *La voz que rompe el silencio*, de San Juan Copala, Oaxaca; Candelario Pérez Pérez, periodista de la revista *Sucesos* de Ciudad Juárez, Chihuahua; Alejandro Zenón Fonseca Estrada, locutor de EXA en Villahermosa, Tabasco; Miguel Ángel Villagómez Valle, director del periódico *La Noticia de Michoacán*; David García Monroy, analista político y colaborador editorial de varios medios de comunicación locales en Chihuahua, así como reportero de *El Diario de Chihuahua* y Armando Rodríguez Carreón, reportero del periódico *El Diario* de Ciudad Juárez, Chihuahua. Asimismo, desapareció misteriosamente Mauricio Estrada Zamora, periodista del diario *La voz de Apatzingán*, en el estado de Michoacán, y tuvo lugar un atentado con explosivos contra el periódico *El Debate de Culiacán*, en el estado de Sinaloa.<sup>248</sup>

Cabe destacar que las autoridades no investigaron diligentemente la mayoría de las agresiones, por lo que éstas quedaron impunes. Algo especialmente preocupante, según la propia CNDH, fue que, en muchos casos, las fiscalías ni siquiera vincularon los ataques con la actividad laboral de los agredidos, por tanto, no tomaron los delitos con la seriedad debida, ya que no los consideraron como atentados contra la libertad de expresión.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> CNDH, *Recomendación general número 17*, 2009, p. 2.

<sup>248</sup> *Ibíd.*, p. 12.

<sup>249</sup> *Ibíd.*, p. 14.

En consecuencia, cuando las autoridades no cumplen “de manera efectiva y cabal con la investigación del homicidio o desaparición de un periodista” y no aplican “las sanciones penales contra los autores materiales e intelectuales”, se “comete un acto particularmente grave en términos de los efectos que tal circunstancia acarrea para la sociedad”. Por un lado, “la impunidad propicia la repetición crónica de las agresiones” y, por otro, “al silenciar a las fuentes de información se vulnera el derecho de la sociedad a estar informada”. Esto “resulta especialmente grave por el efecto intimidatorio que se genera sobre los demás periodistas en particular y sobre la sociedad en general, lo cual implica serias consecuencias”, entre las que destaca “la autocensura”.<sup>250</sup>

La CNDH concluyó exhortando a los gobernadores de todos los estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador General de la República y el procurador General de Justicia Militar a realizar las reformas institucionales necesarias para terminar con la impunidad en los casos de agresión a periodistas, incluidas mejoras en los procedimientos de prevención e investigación, así como la abolición de la costumbre de descartar automáticamente la labor periodística como móvil de las agresiones. También conminó a estos funcionarios a realizar los procesos intrainstitucionales pertinentes para sancionar a quienes no investigaron diligentemente los casos de ataques contra comunicadores y medios.<sup>251</sup>

La importancia de esta recomendación proviene, en primer lugar, del reconocimiento de las agresiones a periodistas como un problema de derechos humanos generalizado en el país. Es decir, a pesar de que este tipo de ataques acaecían con mayor frecuencia en algunos estados, como Chihuahua, la CNDH reconoció que no se trataba de hechos aislados, ni de males regionales, sino de un problema nacional y estructural.

En segundo término, la recomendación general es relevante debido a que da cuenta de las implicaciones de los ataques a periodistas más allá de

---

<sup>250</sup> *Ibíd.*, p. 22.

<sup>251</sup> *Ibíd.*, pp. 29, 30 y 31.

sus consecuencias inmediatas. La Comisión no solamente reprobó estas agresiones porque terminaron en la muerte o la desaparición de algunos periodistas. Fue más allá y argumentó que no sólo se trataba de violaciones directas a los derechos fundamentales de los agredidos, pues también se violentaban los derechos humanos del resto de los ciudadanos, ya que cada atentado contra un periodista o contra un medio equivalía a un agravio contra la libertad de expresión y el derecho a la información de todos los mexicanos.

En tercer lugar, la importancia de la recomendación general radica en que, si bien no señaló al presidente directamente, si emitió recomendaciones para las autoridades federales y no solamente para las locales, lo cual es un claro indicio de que reconoció la responsabilidad del gobierno federal en este problema. En este punto, vale la pena destacar que la CNDH incluyó a la Procuraduría de Justicia Militar en sus recomendaciones. Puesto que Calderón respaldó incondicionalmente a las fuerzas armadas y fue complaciente para que éstas juzgaran y procesaran internamente los casos de violaciones a derechos humanos cometidas por soldados, esta inclusión fue especialmente importante, pues se trató de un reconocimiento implícito de la responsabilidad compartida de autoridades militares y civiles en la impunidad prevaleciente.

Cabe subrayar que la recomendación puso de manifiesto la independencia y las capacidades institucionales que había alcanzado la CNDH para ese momento. Por los motivos descritos en párrafos anteriores, se trató de una recomendación incómoda y comprometedora para el gobierno federal, pues dio cuenta de un problema de carácter generalizado y nacional de derechos humanos y mostró que las autoridades federales, locales, civiles y militares eran igualmente responsables.

Adicionalmente, la Comisión decidió emitir esta recomendación general como respuesta a la inactividad de las autoridades respecto a sus recomendaciones previas en la materia. Esto se podría interpretar como un síntoma de debilidad, pues quiere decir que no se cumplió con lo establecido en dichas recomendaciones. Sin embargo, considero que es signo de fortaleza: que la CNDH emitiera esta recomendación exhibió a todas luces a las

autoridades aludidas, y una institución sólo se puede arriesgar a enemistarse con entidades de la envergadura de la PGR y el ejército si está plantada sobre terreno firme y si está denunciándolas desde una posición de fuerza.

La recomendación 45/2010 que emitió la CNDH en agosto de 2010 también es ilustrativa de la relevancia que adquirió esta institución para la defensa de los derechos humanos en el país. Se expidió como respuesta a la ejecución extrajudicial de dos estudiantes del Tec. en Monterrey, Nuevo León, el 18 de marzo de ese año. Ésta se produjo en medio de un operativo de seguridad en el que militares perseguían a una camioneta blindada con miembros del crimen organizado en el interior, la cual se detuvo en las inmediaciones de la universidad. Jorge Mercado y Javier Arredondo, alumnos de posgrado del Tecnológico, se encontraban cerca del punto donde sucedía todo esto y los militares los asesinaron.<sup>252</sup>

Después de asesinarlos, los soldados manipularon la escena del crimen: cambiaron la posición de los cuerpos, les plantaron armas de fuego y sustrajeron de los cadáveres las pertenencias que pudieran demostrar que Jorge y Javier eran estudiantes (por ejemplo, sus credenciales institucionales). Además, las autoridades estatales y federales comunicaron a la prensa que no se trataba de alumnos, sino de sicarios, y que no habían fallecido por una ejecución extrajudicial, sino en medio del enfrentamiento entre los delincuentes y los militares.<sup>253</sup>

Ante estos hechos, el 22 de marzo de 2009, la Comisión Nacional inició, de oficio, una investigación de los hechos, en la que “encontró obstáculos y falta de colaboración por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia Militar”.<sup>254</sup> A pesar de estas dificultades, la CNDH determinó que “Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso no portaban armas ni viajaban en la camioneta que agredió a

---

<sup>252</sup> CNDH, Recomendación 45/2010, agosto de 2010.

<sup>253</sup> *Ibíd.*, pp. 1-3.

<sup>254</sup> *Ibíd.*, pp. 1-3.

los elementos militares, ni eran miembros de la delincuencia organizada, como de manera inconducente sostuvo la Secretaría de la Defensa Nacional”.<sup>255</sup>

Los resultados de la investigación de la Comisión también determinaron que los cuerpos de los estudiantes presentaban impactos de bala producidos a corta distancia —lo cual se suele interpretar como indicio de una ejecución, pues los disparos recibidos en combate provienen de mayor distancia—, así como signos de que fueron golpeados con “un objeto romo de consistencia dura, de bordes lisos”, como puede ser la parte posterior de un arma larga. Asimismo, la pesquisa de la CNDH estableció que los militares dispararon en el interior del campus universitario y no solamente en el exterior como habían declarado inicialmente.<sup>256</sup>

Con base en los resultados de esta investigación, la CNDH exhortó al secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván, a indemnizar a las familias de ambos estudiantes, cubrir los gastos de atención psicológica de los familiares de Jorge y Javier, y promover las mejoras institucionales necesarias para evitar la manipulación de las escenas del crimen por parte del personal militar. También conminó al procurador General de la República, Jorge Chávez, a dar acceso pleno a la justicia a los familiares de los estudiantes y a reconocer su condición de víctimas de una violación a derechos humanos. La Comisión emitió recomendaciones en el mismo sentido para el gobernador de Nuevo León, Rodrigo Medina.<sup>257</sup>

De manera similar a la recomendación general número 17, parte de la importancia de la recomendación 45/2010 radica en que vinculó por igual a las autoridades estatales y federales, así como a funcionarios civiles y militares, a un problema de derechos humanos. Asimismo, que el exhorto estuviera dirigido explícitamente a la Secretaría de la Defensa Nacional, una de las instituciones predilectas del presidente Calderón, y que la CNDH haya iniciado la investigación de oficio son muestras de su autonomía.

---

<sup>255</sup> *Ibíd.*, pp. 1-3.

<sup>256</sup> *Ibíd.*, pp. 1-3.

<sup>257</sup> *Ibíd.*, pp. 32-34.

Además, este caso fue muy mediático por el peso institucional del Tecnológico de Monterrey y porque la actuación de los militares, la narrativa que la Sedena le dio a los hechos y el manejo tanto de la escena del crimen como de la investigación del caso generaron sospechas en la opinión pública desde un principio. A esta mediatización también contribuyeron las movilizaciones de los estudiantes del Tec. y de otras universidades, así como los reclamos de los familiares y compañeros de Jorge y Javier. En este escenario, la recomendación de la CNDH cobró especial importancia, pues su investigación fue un factor clave en el esclarecimiento del caso, al desenmascarar la actuación de los militares que participaron directamente en los hechos y mostrar la aquiescencia institucional de la Sedena ante esta clase de acontecimientos, ya que, lejos de sancionar a dichos elementos, los encubrió y su aparato de comunicación presentó a los estudiantes como unos sicarios.

En resumen, a partir de la investigación de un hecho específico, la recomendación 45/2010 arrojó luz sobre problemas generales de la estrategia de seguridad calderonista: la participación de elementos castrenses en actos violatorios de los derechos humanos; el nulo criterio para utilizar la fuerza en proporciones adecuadas, conforme a estándares nacionales e internacionales, de los elementos de las fuerzas armadas; la impunidad institucionalizada en el ejército en los casos de violaciones a derechos humanos, y la tendencia de las autoridades federales a declarar que todos los civiles fallecidos en los operativos policiaco-militares eran miembros del crimen organizado.

Otro factor importante para el avance en la agenda de derechos humanos durante el sexenio calderonista fue el surgimiento de movimientos proderechos humanos en la sociedad civil. Un cambio interesante en la lucha social por los derechos fundamentales respecto a los años previos es que el acento se dejó de poner en la transición democrática y los derechos políticos, pues éstos se habían extendido en los últimos años y el país había vivido la alternancia pacífica de partidos políticos en el poder. Ahora, las movilizaciones

exigían el cese de la violencia relacionada con la guerra contra el narcotráfico y el fin de la impunidad.<sup>258</sup>

En este marco, se formaron diversos colectivos de búsqueda de desaparecidos. Se trataba de familiares de las víctimas de desaparición que se organizaban para averiguar el paradero de sus seres queridos o, incluso, para buscar sus restos mortuorios en las múltiples fosas comunes clandestinas que se descubrieron en todo el país. Algunos ejemplos son: Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos de Coahuila, Colectivo por la Paz de Xalapa, Buscamos a Nuestras Hijas (Veracruz), Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos en Nuevo León, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (distintos puntos del país), Comité de Madres y Familiares de Hijas Desaparecidas en Ciudad Juárez, Unidos por los Desaparecidos de Baja California y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos de Nuevo León. Todas estas organizaciones se crearon durante el sexenio calderonista “con el objetivo de documentar y exigir la aparición de las víctimas”.<sup>259</sup>

En 2010, se formó la Red de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y Familias de Desaparecidos del Norte, constituida por distintos colectivos de Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. Además, en la iniciativa participaron, ya sea como parte de las mesas de trabajo o por medio del financiamiento, el Centro de Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, el Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi”, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Unión Europea. “El momento de auge en la acción colectiva inició en 2011 en medio de la organización de Caravanas por la Paz en todo el país. A través de estas Caravanas se logró dar visibilidad a las víctimas y dimensionar el drama colectivo en las regiones; [...] se contribuyó a la articulación de las víctimas y la documentación de casos en cada uno de los estados de la República”.<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> Hincapié Jiménez, y López Pacheco, “Ciclos de movilización”, 2016, pp. 26-38.

<sup>259</sup> *Ibíd.*, p. 33.

<sup>260</sup> *Ibíd.*, p. 33.



Un mecanismo de acción colectiva especialmente importante fue el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD). En marzo de 2011, asesinaron al hijo de Javier Sicilia, un famoso poeta radicado en el estado de Morelos. En abril, el literato convocó a una manifestación en Cuernavaca para exigir la renuncia de las autoridades que no eran capaces de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Rápidamente, esta protesta aislada se transformó en un movimiento organizado con demandas articuladas y con la participación de figuras reconocidas, como Pietro Ameglio (activista para la búsqueda de desaparecidos), Emilio Álvarez Icaza (quien fue *ombudsman* de la Ciudad de México), Miguel Concha (sacerdote y activista), los poetas Eduardo Vázquez y Tomás Calvillo, así como el propio Javier Sicilia.<sup>261</sup>

El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad tuvo especial visibilidad mediática y logró posicionarse “en la mira del gobierno como una espina irritante que había que estar vigilando”. Inclusive, pocos días después de la promulgación de la reforma de 2011, el gobierno de Calderón convocó al MPJD y a otros representantes de la sociedad civil a un diálogo en el Castillo de Chapultepec. Debido a la delimitación temporal de esta investigación, no se analizará dicho diálogo en este trabajo, pero es importante mencionarlo para dimensionar la importancia que el gobierno le confería al Movimiento.<sup>262</sup>

Se debe subrayar que el cénit de estas movilizaciones (las caravanas de los familiares de los desaparecidos, las acciones del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, así como la articulación de redes de organizaciones defensoras de los derechos humanos) se dio entre 2010 y 2011, lo que da cuenta de la importancia de la presión de la sociedad civil para la promulgación de la reforma. Este tema se analizará más a fondo en el siguiente capítulo.

En cuanto a la Suprema Corte de Justicia y su papel en relación con los derechos humanos, hubo algunas críticas a razón de que el máximo tribunal no discutió a fondo la constitucionalidad del uso de las fuerzas armadas para

---

<sup>261</sup> Islas, “La lucha por la democracia”, 2016, pp. 1-7.

<sup>262</sup> *Ibíd.*

desempeñar tareas de seguridad pública. Sin embargo, una tesis jurisprudencial del año 2000 había resuelto este asunto en sentido positivo:

no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan [en las labores de seguridad pública], ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.<sup>263</sup>

Teniendo en cuenta que previamente se había interpretado que el uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad era constitucional, la SCJN tenía poco que hacer por los derechos humanos en esta materia en el contexto de la guerra contra el narcotráfico. Por otra parte, la Corte resolvió algunos asuntos relacionados con los derechos humanos, como el caso Florence Cassez<sup>264</sup> —cuyos temas centrales eran el debido proceso y el derecho a la presunción de inocencia—, de manera favorable al gobierno y con interpretaciones que no priorizaban el respeto a los derechos fundamentales.<sup>265</sup> Pese a ello, el máximo tribunal también dio muestras de autonomía y de interpretaciones pro derechos humanos en algunas otras resoluciones.

Las decisiones de la SCJN en dos materias son especialmente ilustrativas en este sentido: el aborto y el libre desarrollo de la personalidad. En el primer caso, el máximo tribunal declaró constitucional despenalizar la

---

<sup>263</sup> SCJN, *Tesis: P./J. 38/2000*, 2000.

<sup>264</sup> En resumidas cuentas, el de Florence Cassez fue un caso de montaje y falta al debido proceso de las autoridades mexicanas. En 2005, se transmitió en vivo por televisión un supuesto operativo policiaco para atrapar a una banda de secuestradores en la carretera México-Cuernavaca, de la que supuestamente formaba parte Cassez. En 2006, el gobierno mexicano reconoció que el operativo televisado fue una recreación, pero insistió en que la detención de la banda de secuestradores había sido conforme a derecho, por lo que Cassez fue sentenciada a 60 años de prisión por el delito de secuestro. Al tratarse de una ciudadana francesa, el caso fue muy mediático y tuvo implicaciones diplomáticas, pues ocasionó tensiones entre Ciudad de México y París. Véase Sánchez Cordero, “La presunción de inocencia”, 2014, pp. 109-122.

<sup>265</sup> Vale la pena aclarar que, finalmente, la Suprema Corte liberó a Florence Cassez mediante una interpretación favorable al debido proceso, pero esto ocurrió hasta 2013 (con la reforma de 2011 ya en vigor). Anteriormente, en febrero de 2011, la SCJN rechazó un amparo interpuesto por la defensa de Cassez y ratificó la sentencia de 60 años de prisión. Véase Sánchez Cordero, “La presunción de inocencia”, 2014, pp. 109-122.

interrupción del embarazo hasta la semana doce de gestación, por lo que validó la norma emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que regulaba esta materia en la capital y que había sido impugnada por diversas figuras políticas y organizaciones civiles provida.<sup>266</sup> En el segundo asunto, la Corte estableció la obligación pública de garantizar el derecho al libre desarrollo de la personalidad, esto es, el derecho “de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida”. Esta decisión fue polémica debido a que el desarrollo de la personalidad está intrínsecamente ligado a la sexualidad, pues “comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente”.<sup>267</sup>

En suma, la SCJN desempeñó un papel ambivalente en materia de derechos humanos durante el gobierno de Calderón. Por un lado, se le criticó por no involucrarse más a fondo en el debate sobre la legalidad del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y por respaldar acciones gubernamentales que no cumplían con estándares internacionales en materia de derechos humanos, como fue el caso Florence Cassez. Pero, por otro lado, dio visos de autonomía y esgrimió interpretaciones constitucionales favorables a los derechos fundamentales en asuntos como el aborto y el libre desarrollo de la personalidad, que, por razones ideológicas, partidistas y programáticas, resultaban contrarias a la agenda y a las convicciones del presidente Calderón.

Finalmente, otro avance legal-institucional que vale la pena destacar es la reforma penal que impulsó Calderón. A grandes rasgos, se trató de la transición gradual de un sistema de justicia penal inquisitorio a uno acusatorio, incluida la vigencia de los juicios orales. En realidad, el mandatario panista terminó su mandato antes de ver los efectos de esta reforma, puesto que los

---

<sup>266</sup> SCJN, *Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007*, 2008.

<sup>267</sup> SCJN, *Tesis: P. LXVII/2009*, 2009.

cambios legales entraron en vigor hasta el sexenio de su sucesor, Enrique Peña Nieto; sin embargo, no se les debe menospreciar. Desde el punto de vista jurídico, se trata de un avance significativo en el respeto al principio de presunción de inocencia y la posibilidad de que los presuntos implicados en delitos penales tengan acceso a una defensa más justa.<sup>268</sup>

Todos estos avances legales-institucionales precedieron a la reforma de 2011. De esta manera, dicha reforma fue uno de tantos pasos avanzados durante el sexenio calderonista en la consolidación del entramado jurídico, normativo e institucional mexicano de protección a los derechos humanos. Sostengo que fue un gran paso, sin parangón en la historia previa, ya que se trató de un cambio en la Ley Suprema del país, que equiparó la legislación nacional e internacional en la materia con el fin de proteger los derechos humanos de la manera más amplia posible, también incorporó los derechos fundamentales a la educación básica, en aras de formar a los ciudadanos bajo este paradigma, y colocó a la promoción de estos derechos como uno de los principios rectores de la política exterior mexicana. En todo caso, independientemente de si se le avalúa como grande o pequeño, se trató de un paso más hacia adelante.

El recorrido por estos avances legales-institucionales contribuye a responder una parte de la pregunta central de esta tesis: ¿por qué Calderón militarizó la seguridad pública en detrimento de los derechos humanos al tiempo que impulsó una reforma constitucional para reforzar su protección?

Con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, propongo que la reforma de 2011 no fue un hecho aislado, pues sigue el patrón de avances legales-institucionales en materia de derechos fundamentales de los gobiernos de Zedillo, Fox y Calderón. En ese sentido, la reforma se introduce en la dinámica de avances formales en la agenda de derechos humanos en la que está inmerso México desde la segunda mitad de la década de 1990. Falta identificar cuáles fueron las causas coyunturales que empujaron al gobierno federal a

---

<sup>268</sup> Para saber más de esta reforma, véase Gómez, *El sistema penal*, 2016.

promover esa reforma. El siguiente capítulo buscará responder a esa parte de la interrogante que aún permanece abierta.



## CAPÍTULO 3.

### EL MOMENTO DE LA PROMULGACIÓN DE LA REFORMA:

#### CONTEXTO, COYUNTURA Y MOTIVOS

Los primeros dos capítulos se centraron en explicar los procesos estructurales que antecedieron a la promulgación de la reforma de 2011 y que contribuyeron a que ésta se formulara. Esto se realizó mediante un recuento descriptivo y analítico de los avances y los retrocesos en materia de derechos humanos en México en el período 1998-2011. El tercer y último capítulo analizará los procesos coyunturales que derivaron en la promulgación de la reforma. Sostengo que el contexto político-social de 2011 explica, en parte, por qué Calderón decidió impulsar una reforma de esta magnitud.

Para el desarrollo de este capítulo, se recurrió a los testimonios orales de dos actores involucrados en la reforma: Raúl Plascencia, entonces presidente de la CNDH, y José Guevara, activista y defensor de los derechos humanos. Los apuntes de ambos personajes fueron de fundamental importancia para comprender la complejidad y la multidimensionalidad del proceso legislativo de la reforma y del ambiente político social en el que se enmarcó.

Dos preguntas importantes para el desarrollo de este capítulo son: ¿cómo se conjuntaron estos procesos coyunturales con los procesos estructurales descritos en los capítulos anteriores? y ¿por qué en 2011 el gobierno federal decidió promover una reforma para ampliar el respeto y la protección de los derechos humanos, a pesar de que el resto del sexenio había defendido a ultranza una política de seguridad que violentaba estos derechos?

#### **3.1 El ambiente político-partidista en el que se enmarcó la reforma**

Para comenzar a responder estas preguntas, es necesario remontarse al año 2009, cuando se celebraron las elecciones de mitad de sexenio, en las que se renovó la Cámara de Diputados y se votó por distintos cargos públicos locales. Es importante remitirse a esa fecha debido a que este proceso electoral marcó un reacomodo de las fuerzas políticas a nivel nacional, lo que redujo el margen

de acción de Calderón e influyó en las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo durante el resto del sexenio.

Los resultados electorales de 2009 también empezaron a delinear ciertas tendencias rumbo a la elección presidencial de 2012. Esto es relevante para este trabajo, toda vez que la reforma de 2011 se promulgó en un escenario preelectoral, marcado por el inicio (no oficial) de las campañas de los aspirantes y por los “destapes” de los posibles candidatos de los distintos partidos.

La atmósfera en la que se celebraron las elecciones de 2009 se caracterizó por la polarización política que seguía imperando tras la controversial victoria de Calderón en 2006. Si bien esta polarización había reducido su intensidad desde el inicio del sexenio y el ambiente social se había apaciguado en cierto grado, ésta aún seguía presente en julio de 2009, cuando los mexicanos acudieron a las urnas para elegir a sus diputados federales y a sus representantes locales.

Además, es importante subrayar que a la polarización poselectoral de 2006 se le sumó aquella causada por la estrategia de seguridad calderonista: había opiniones divididas entre los ciudadanos que apoyaban el combate irrestricto al crimen organizado y los que estaban cansados de la violencia ocasionada por la guerra contra el narcotráfico. Esto se reflejó en la tasa de aprobación del presidente Calderón, la cual era alta (63.4%) en julio de 2009, cuando se celebraron las elecciones, pero fue decreciendo poco a poco, hasta alcanzar uno de sus puntos más bajos en los meses previos a la promulgación de la reforma de derechos humanos de 2011 (49.1% en marzo, 49% en abril y 48.5% en mayo).<sup>269</sup>

Llama la atención que la reducción de la popularidad presidencial estuvo acompañada por un cambio en la percepción que los ciudadanos tenían del principal problema del país. Mientras que, en los primeros tres años de gobierno (2006-2009), los ciudadanos manifestaban que su principal preocupación eran los problemas de tipo económico (inflación, desempleo,

---

<sup>269</sup> Campos, *El juicio ciudadano*, 2012, pp. 20-23.

salarios bajos y similares), para la segunda mitad del sexenio (2010-2012), los mexicanos consideraban que el principal problema del país era la inseguridad asociada con la violencia y el narcotráfico. Es decir, la disminución en la tasa de aprobación de Calderón se puede vincular, al menos parcialmente, a la percepción negativa respecto a la situación de inseguridad y violencia.<sup>270</sup> Estos datos ayudan a comprender la necesidad que Calderón tenía de mejorar la imagen de su gobierno en materia de derechos humanos, así como la alta polarización que ocasionaba la estrategia de seguridad calderonista.

Así, las elecciones intermedias tenían como telón de fondo la profunda polarización ocasionada tanto por la crisis de legitimidad poselectoral de 2006 como por la divisiva política de guerra contra las drogas. Esta polarización es uno de los factores que explica el inesperado resultado de los comicios de 2009: el PRI fue el máximo ganador y no sólo en términos del porcentaje de votos que obtuvo. Los resultados electorales parecían indicar que el antiguo partido hegemónico, tan vapuleado y desacreditado durante su tiempo fuera de Los Pinos, había recuperado cierta dosis de credibilidad y legitimidad ante los ciudadanos y se había vuelto a colocar como una opción política viable rumbo a la sucesión presidencial de 2012.

En los comicios legislativos, el PAN, que cimentó su campaña en el eslogan “Para que la droga no llegue a tus hijos” y en la difusión de la idea de que un regreso del PRI al poder significaría un retroceso democrático, obtuvo 27.98% de los votos, lo que significó una pérdida de cerca de seis puntos porcentuales respecto a las elecciones federales anteriores. El número de asientos panistas en la Cámara de Diputados se redujo de 206 a 147, mientras que, con 36.68% de las votaciones, el PRI obtuvo 242 curules, que, agregadas a las 22 del Partido Verde Ecologista, bastaban para formar una mayoría parlamentaria en la Cámara Baja.<sup>271</sup> Acción Nacional tampoco obtuvo

---

<sup>270</sup> *Ibíd.*, pp. 24-27.

<sup>271</sup> Los resultados electorales se pueden consultar en la página web del Instituto Nacional Electoral:  
[https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados\\_Electorales\\_2009/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales_2009/).



resultados satisfactorios en las entidades federativas que renovaron gubernaturas: Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. No logró obtener la victoria en cinco de ellas y perdió en dos estados que ya gobernaba: Querétaro (un bastión histórico del panismo) y San Luis Potosí.<sup>272</sup>

De acuerdo con Soledad Loaeza, “Los resultados de los comicios del verano de 2009 fueron una dura lección para el PAN y para el presidente Calderón”, pues “la campaña negativa que hicieron, que se concentró en denunciar los pecados del pasado del PRI y en blandir su posible regreso como una amenaza a la democracia, tuvo un efecto contraproducente”. La estrategia fue infructuosa y poco atractiva para los votantes. No se podían esperar los mismos resultados al emplearla en el año 2000, cuando el PRI estaba en el poder, que, al valerse de ella en 2009, cuando Acción Nacional llevaba ya nueve años gobernando. Para este momento, se esperaba que el PAN exhibiera sus logros, no que siguiera denunciando al régimen priísta, del cual aún pervivían muchas estructuras que el panismo había prometido abatir desde la llegada de Fox al poder.<sup>273</sup>

Además de los errores de campaña del PAN, que derivaron en la renuncia de Germán Martínez Cázares a la presidencia del partido el día siguiente de la elección, hay otros factores que explican la derrota electoral de Acción Nacional. Dos de ellos fueron situaciones contingentes, ajenas a las decisiones gubernamentales al menos en su origen: la crisis económica global que explotó en 2008 y el brote de influenza AH1N1 en 2009. Ambos fenómenos mermaron la actividad económica del país y golpearon la credibilidad del gobierno, ya que pusieron en tela de juicio la capacidad de las autoridades federales para mitigar los efectos de la crisis y la pertinencia de la respuesta de la administración calderonista ante la epidemia.<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> Para profundizar en el tema de los comicios de 2009, sus resultados y sus implicaciones, véanse Vázquez Moyers y Espino Sánchez, “La producción discursiva”, 2015; Méndez, “El liderazgo político”, 2015, y Loaeza, “La derrota a medio”, 2009.

<sup>273</sup> Loaeza, “La derrota a medio”, 2009, p. 307.

<sup>274</sup> *Ibíd.*, pp. 293-308.

Otro elemento que contribuye a entender los resultados electorales de 2009 es la fructífera campaña electoral del PRI. Desde el inicio del sexenio, el Revolucionario Institucional se posicionó en las Cámaras legislativas como un partido dispuesto a negociar con el PAN, lo cual aprovechó para aumentar su esfera de influencia en la agenda de gobierno del presidente Calderón. Cuando llegaron los comicios intermedios, el partido tricolor se había consolidado como un actor imprescindible para la aprobación de cualquier iniciativa legislativa prioritaria para el calderonismo. Asimismo, en contraposición al PRD, al que los votantes identificaban como un partido obstruccionista, el PRI detentaba la imagen de una fuerza política dispuesta a generar acuerdos. Esto era una característica atractiva para un buen sector del electorado en medio de un ambiente altamente polarizado. En suma, el PRI aprovechó el antagonismo del PAN y el PRD para alzarse como un partido conciliador, incluyente y con gran oficio político.<sup>275</sup>

Por su parte, el PRD salió aún peor librado que el PAN de la elección de 2009. Los continuos reclamos por el “fraude electoral” de 2006 por parte de Andrés Manuel López Obrador y su círculo cercano, así como la ausencia de liderazgos fuertes y capaces de unir a las distintas facciones del partido generaron desgaste en el seno perredista. Después de tres años de pugnas internas, el Partido de la Revolución Democrática arribó a los comicios dividido, incapaz de generar cohesión entre sus votantes e impotente para atraer a otros sectores del electorado. Tan sólo obtuvo 12.2% de las votaciones, por lo que fue relegado a un lejano tercer lugar en términos de asientos ocupados en la Cámara Baja.<sup>276</sup>

Para ilustrar los cambios en la correlación de fuerzas que trajeron las elecciones de 2009, a continuación, se presentan algunas tablas sobre la composición del Congreso en las LX y LXI Legislaturas:

---

<sup>275</sup> Rodríguez Cortés, “Hacia un nuevo equilibrio”, 2010, p. 470 y Prud’homme, “El sistema de partidos”, 2010, pp. 121-158.

<sup>276</sup> Prud’homme, “El sistema de partidos”, 2010, pp. 121-158.

FIGURA 3.1. COMPOSICIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA LX LEGISLATURA (2006-2009)

<b>Cámara de Senadores</b>	
<b>Partido</b>	<b>Número de senadores</b>
Partido Acción Nacional (PAN)	52
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	33
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	26
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	6
Partido del Trabajo (PT)	5
Convergencia	5
Nueva Alianza (Panal)	1
<b>Total</b>	<b>128</b>
<b>Cámara de Diputados</b>	
<b>Partido</b>	<b>Número de diputados</b>
Partido Acción Nacional (PAN)	206
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	106
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	127
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	17
Partido del Trabajo (PT)	11
Convergencia	18
Nueva Alianza (Panal)	9
Partido Socialdemócrata (PSD)	5
Independiente	1
<b>Total</b>	<b>500</b>

*Fuente: elaboración propia con base en los registros del Instituto Nacional Electoral*

FIGURA 3.2. COMPOSICIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA LXI LEGISLATURA (2009-2012)

<b>Cámara de Senadores</b>	
<b>Partido</b>	<b>Número de senadores</b>
Partido Acción Nacional (PAN)	52
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	33
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	26
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	6
Partido del Trabajo (PT)	5
Convergencia	5
Nueva Alianza (Panal)	1
<b>Total</b>	<b>128</b>
<b>Cámara de Diputados</b>	
<b>Partido</b>	<b>Número de diputados</b>
Partido Acción Nacional (PAN)	142
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	242
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	63
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	22
Partido del Trabajo (PT)	14
Convergencia	6
Nueva Alianza (Panal)	8
Independiente	3
<b>Total</b>	<b>500</b>

*Fuente: elaboración propia con base en los registros del Instituto Nacional Electoral*

Así pues, los resultados electorales de 2009 delinearon el contexto político coyuntural en el que se produjo la reforma de derechos humanos de 2011. En primer lugar, la composición en la Cámara de Diputados cambió. El PRI, que de por sí había obtenido réditos políticos de su condición de “fiel de la balanza” en la primera mitad del sexenio, se convirtió en el partido con más

representantes en la Cámara Baja y, en alianza con el Partido Verde, tenía la mayoría absoluta en ese recinto legislativo.

Durante los primeros tres años de su mandato, el presidente Calderón se vio obligado a ofrecer concesiones significativas para que sus iniciativas se aprobaran y enfrentó dificultades para promover reformas de gran calado, al menos tal cual como él las había presentado. Gracias a esas concesiones, la tasa de aprobación legislativa de las iniciativas enviadas al Congreso por el Ejecutivo en el período 2006-2009 fue muy alta: los legisladores dieron el visto bueno, en promedio, a 85% de las iniciativas promovidas por el presidente. Sin embargo, muchas de ellas se aprobaron con tantas modificaciones que terminaron por perder parte de su esencia o servían poco para empujar la agenda calderonista.<sup>277</sup>

Para el período 2009-2012, la tasa de aprobación legislativa del presidente Calderón disminuyó a 69%. Además, una mayor cantidad de sus iniciativas permanecieron en la “congeladora legislativa” y los diputados rechazaron por completo algunas de sus propuestas. De esta forma, Calderón enfrentó mayores resistencias para impulsar sus intereses en la Cámara de Diputados durante la segunda mitad de su gobierno. El PRI ya no solamente era su interlocutor en la mesa de negociación, sino que llevaba la batuta en la Cámara Baja, lo cual cambió la correlación de fuerzas tanto en el interior del Congreso como en las interacciones entre los distintos poderes de la Unión.<sup>278</sup>

Otro aspecto importante de los resultados electorales de 2009 para efectos de este trabajo es que precisamente el cambio en la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados contribuye a explicar el avance de la reforma de 2011, pues la primera iniciativa de reforma en materia de derechos se presentó en ese recinto legislativo, en abril de 2009.<sup>279</sup> Sin embargo, como esto ocurrió en los días finales de la LX Legislatura (2006-2009), la discusión

---

<sup>277</sup> Velázquez López Velarde, 2015, pp. 171-216.

<sup>278</sup> *Ibíd.*, pp. 171-216.

<sup>279</sup> Roberto Garduño y Enrique Méndez, “Amplían en la Constitución protección a derechos humanos de los mexicanos”, *La Jornada*, 24 de abril de 2009.

de la reforma en la Cámara Alta tuvo que esperar hasta el inicio de la LXI Legislatura (2009-2012).

Así, a partir de 2009, la iniciativa de reforma en materia de derechos humanos experimentó un intenso proceso de debate en ambas Cámaras. Precisamente por eso, es fundamental comprender cómo las elecciones de 2009 cambiaron la composición de la Cámara de Diputados, pues el nuevo balance de fuerzas en ese recinto legislativo marcó la discusión de la reforma. Tanto Raúl Plascencia como José Guevara coinciden en señalar que, tras los comicios de 2009 y de cara al proceso electoral de 2012, el PRI abanderó la causa de la reforma de derechos humanos e impulsó la idea de que dicha reforma era necesaria para salvaguardar los derechos fundamentales de los mexicanos en el contexto de violencia ocasionada por la guerra contra el narcotráfico. Asimismo, ambos consideran que el PAN, el PRD y los partidos pequeños se insertaron en esta dinámica, pues, tomando en cuenta la cercanía de la elección presidencial, no era conveniente que el Revolucionario Institucional fuera el único partido que proyectara una imagen comprometida con los derechos humanos.<sup>280</sup>

Ahora bien, de vuelta a los asuntos electorales, cabe señalar que se celebraron elecciones locales en doce entidades en 2010. Curiosamente, pese a la profunda polarización que protagonizaron el PAN y el PRD, en 2010, ambos partidos formaron alianzas en algunos estados con el objetivo de derrotar al PRI, que se había convertido en el rival a vencer tras los comicios de 2009. La estrategia funcionó en algunos estados (como Oaxaca, Puebla y Sinaloa), pero a un alto costo para panistas y perredistas. Las alianzas produjeron acaloradas discusiones tanto entre los militantes como entre las distintas facciones de los partidos: unos pensaban que una coalición de miembros tan disímiles ideológicamente y con bases de apoyo tan distintas sería dañino para la

---

<sup>280</sup> Entrevista a Raúl Plascencia, realizada por Jacques Coste Cacho, Ciudad de México, 18 de marzo de 2020; y Entrevista a José Guevara, realizada por Jacques Coste Cacho, Ciudad de México, 17 de marzo de 2020. Ambas entrevistas se realizaron por vía telefónica a solicitud de los entrevistados, pues las conversaciones se produjeron en el contexto de la pandemia de Covid-19 que obligó a tomar medidas de distanciamiento social.

identidad y la imagen de las formaciones políticas; otros creían que, en aras de frenar el ascenso del PRI, cualquier alianza era válida. A la larga, esto menoscabó la cohesión interna, mermó la disciplina partidista y dificultó la selección de candidatos presidenciales en las elecciones federales de 2012.<sup>281</sup>

En resumen, para 2011, el PRI estaba fortalecido, pues fue el máximo ganador de las elecciones federales de 2009, por lo que se convirtió en el partido con mayor representación en la Cámara de Diputados y se erigió nuevamente como una alternativa política legítima y viable para el país. El PAN estaba debilitado, puesto que perdió una buena cantidad de asientos en la Cámara Baja, lo que dificultó al presidente Calderón impulsar su agenda en la segunda mitad del sexenio. A estas dificultades también contribuyó que, tras el fracaso electoral de 2009, el mandatario no logró consolidar la candidatura de su aliado Roberto Gil Zuarth a la presidencia del partido, que terminó por quedar en manos de Gustavo Madero, quien pertenecía a un sector del PAN ajeno al calderonismo. Esto mermó el liderazgo de Calderón al frente de su propio partido. Además, buena parte de la ciudadanía estaba descontenta con la política de seguridad, en especial, en las regiones más afectadas por la violencia, lo que también impactó en la popularidad del presidente. Por su parte, el PRD era un partido poco cohesionado y muy dividido que había perdido una gran cantidad de diputaciones debido a los problemas derivados de sus pugnas internas, así como a la imagen que algunos tenían de esa fuerza política como un partido obstruccionista y encallado en la polarización poselectoral de 2006. Adicionalmente, con el objetivo de frenar el ascenso del PRI, panistas y perredistas compitieron en coalición en algunas elecciones locales, lo que menguó la credibilidad de ambos partidos en términos de identidad y coherencia, además de aumentar las divisiones internas en su seno.<sup>282</sup>

---

<sup>281</sup> Al respecto, véase Reyes del Campillo, "Elecciones locales", 2011, pp. 5-18; Prud'homme, "El sistema de partidos", 2010, pp. 121-158, y Loaeza, "El surgimiento de un electorado", 2010, pp. 279-292.

<sup>282</sup> Méndez, "El liderazgo político", 2015, pp. 116-170; Prud'homme, "El sistema de partidos", 2010, pp. 121-158, y Reyes del Campillo, "Elecciones locales", 2011, pp. 5-18.

Para completar el ambiente partidista de 2011, habría que añadir un ingrediente: las elecciones presidenciales de 2012. Es usual que, desde el año previo a las elecciones, los principales aspirantes de todos los partidos empiecen a maniobrar para posicionarse como opciones viables para la candidatura presidencial de la fuerza política a la que pertenecen y para obtener visibilidad mediática. También es común que tanto los distintos grupos como las figuras más prominentes de cada partido comiencen a definir a qué candidato apoyarán desde el año previo a la elección. 2011 no fue la excepción.<sup>283</sup>

Cada vez era más claro que el candidato priísta sería Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México. Por parte del PAN, había varios aspirantes, entre los cuales destacaban el exsecretario de Gobernación Santiago Creel, la diputada Josefina Vázquez Mota y el secretario de Hacienda Ernesto Cordero. A Creel lo impulsaban los sectores cercanos a Fox que aún permanecían en el PAN, Vázquez Mota era la favorita de una buena parte del panismo de vieja militancia y Cordero era la carta fuerte del presidente Calderón. Finalmente, el PRD estaba dividido entre quienes apoyaban a Andrés Manuel López Obrador, que buscaba ser el abanderado de la izquierda por segunda ocasión consecutiva, y aquéllos que optaban por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, quien tenía un perfil más moderado y era una figura política más tradicional e institucional.<sup>284</sup>

De esta manera, los procesos internos de selección de candidatos presidenciales para los comicios federales de 2012 marcaron el ambiente político de 2011 y, por tanto, incidieron en la discusión de la reforma de derechos humanos. Por un lado, generaron movimientos políticos intensos de acomodados y reacomodados en el interior de los partidos. Por el otro, incidieron

---

<sup>283</sup> Al respecto, véase Montesinos Zimbrón, "Relación entre la cohesión", 2012.

<sup>284</sup> Para saber más sobre los efectos de la selección de candidatos en la cohesión interna de los partidos, véase Montesinos Zimbrón, "Relación entre la cohesión", 2012. Para comprender mejor el ambiente político preelectoral de 2012, véase Aziz Nassif, "Paradojas electorales", 2013, pp. 41-62.



en las interacciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como en la discusión de los asuntos públicos, incluidos los debates en el Congreso.

### **3.2 La participación de la sociedad civil: el caso del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad**

Si el panorama político era complicado para el presidente Calderón, el ambiente social no era más sencillo, pues sectores cada vez más amplios de la sociedad mostraban su desacuerdo con la política de combate al crimen organizado y con la actitud indiferente que el gobierno mostraba ante las víctimas de la guerra contra el narcotráfico. Durante todo el sexenio calderonista, fueron muchas las ONG que, desde distintas posiciones, demandaron al gobierno federal un verdadero compromiso con los derechos fundamentales. Aquí interesa destacar el surgimiento del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad como botón de muestra del incremento en el grado de presión que ejerció la sociedad civil organizada sobre las autoridades en 2011. Se parte del supuesto de que este tipo de presiones contribuyó a acelerar la promulgación de la reforma.

Elena Azazola argumenta que, ante la violencia generada por la guerra contra el narcotráfico, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad fue “una de las respuestas ciudadanas más lúcidas y consistentes, que ha realizado un esfuerzo sin precedentes no sólo por hacer visibles y dar voz a las víctimas, como tantas veces nos lo han dicho, sino también por formular propuestas que permitan reducir la violencia y resarcir los daños que ésta ha dejado”.<sup>285</sup>

Además, el Movimiento se organizó, creció y generó una base importante de apoyo popular en muy poco tiempo. El hijo de Javier Sicilia fue asesinado el 28 de marzo de 2011. Para el 8 de mayo de ese año, el MPJD ya tenía una capacidad de convocatoria notable, pues ese día emplazó a una gran manifestación en el zócalo capitalino, en la que anunció un Pacto Nacional consistente en seis puntos: 1) verdad y justicia; 2) poner fin a la

---

<sup>285</sup> Azazola, “El Movimiento por la Paz”, 2012, p. 159.

estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana; 3) combatir la corrupción y la impunidad; 4) combatir la raíz económica y las ganancias del crimen; 5) atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social, y 6) democracia participativa y democratización en los medios de comunicación.<sup>286</sup>

Esta nota de *La Jornada* muestra el poder de convocatoria del Movimiento y de la diversidad de voces que se unieron a la manifestación de mayo de 2011:

Los cerca de 10 mil marchistas que salieron ayer a las 8:45 horas de la explanada de rectoría en Ciudad Universitaria hacia el Zócalo, en unas cuantas horas se convirtieron en decenas de miles [...] Habían avanzado apenas un kilómetro cuando otras voces se le sumaron. En la iglesia San José del Altillo la marcha se detuvo unos momentos, y ahí decenas de personas la esperaban con globos blancos y botellas de agua. [...] La caravana siguió su paso, hasta el cruce de Eje Central y Río Churubusco, donde se le sumo el sacerdote Alejandro Solalinde con un contingente de migrantes centroamericanos, que llegaron desde Ixtepec, Oaxaca, con una gran manta en la que manifestaban: “No más secuestros. No más muertes de migrantes”, y engrosaron la marcha, que cinco horas después llegaría a sumar 200 mil, según los organizadores –más de 80 mil según elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. [...] La suma de contingentes a partir de entonces fue incesante. Desde vecinos de la Portales hasta un grupo de Atenco que reivindicaban su derecho a la tierra, en un silencio que sólo rompieron con la consigna de ¡Zapata vive, la lucha sigue! También participaron performancers, que escenifican homicidios, secuestros, violencia. [...] En Xola, un contingente aún más numeroso que el que lo precedió esperaba a Sicilia y a centenares de víctimas que lo acompañaban, entre ellos padres de los niños muertos en la guardería ABC de Hermosillo, Sonora. Ahí, los marchistas tomaron un segundo descanso, que fue aprovechado por nuevos contingentes, que prolongaron la fila por 10 calles.<sup>287</sup>

Además, del gran número de personas que se unieron a la manifestación, también destacó la diversidad de los perfiles de los manifestantes y la cantidad de personalidades importantes que marcharon. A manera de ejemplos, a continuación, se presentan las declaraciones de algunos de los variados asistentes a la marcha recogidas por *El Universal* con el sugerente título “La

---

<sup>286</sup> *Ibíd.*, p. 160.

<sup>287</sup> Ciro Pérez y Víctor Ballinas, “Decenas de miles dispuestos a hacerse escuchar”, *La Jornada*, 9 de mayo de 2011.

sociedad civil presiona a la clase política”. El cineasta Epigmenio Ibarra consideró que:

Es un llamado de atención muy grave para la clase política. Hay miles que dicen estamos hasta la madre, ya basta, ya basta de crimen, pero también de la incompetencia e ineptitud del Estado para resolver la problemática. Aquí hay un movimiento muy importante. Primero, es encabezado por un poeta; segundo, es encabezado por los familiares de las víctimas, deudos de una guerra mal conducida, mal operada y mal diseñada. Y tercero, hay muchos jóvenes, hace muchos años que no salían a las calles, ni con la izquierda ni con la derecha.<sup>288</sup>

El activista por los derechos de los migrantes Irineo Murguía expresó que:

Esta marcha significa todo para los migrantes. Todos los secuestros y toda la sangre que se ha derramado. Calderón ha puesto la guerra, los migrantes los cuerpos. Esto significa todo para nosotros. Y si esto ayuda a que las condiciones de los migrantes cambien en este país, pues nosotros marcharemos.<sup>289</sup>

La periodista Lydia Cacho manifestó que:

Marchamos por la indignación, por la rabia, por el miedo, por la sensación de desamparo. Marchamos por la paz y con un grito de viudas, de madres y padres que perdieron a sus hijos e hijas. Marchamos para entender o intentar comprender lo incomprensible, caminamos contra la muerte y sus sicarios, contra la indiferencia social y la pobreza. Marchamos para volver a sentir al país en nuestras manos, para creer que tenemos remedio, más allá del remedio político, el de la unión y la solidaridad por una misma causa.<sup>290</sup>

Incluso, activistas extranjeros se unieron al MPJD. Después de la gran manifestación en la capital, el Movimiento organizó una caravana para dirigirse a Ciudad Juárez, con el objetivo de protestar por la violencia en la región fronteriza. A esta caravana se unieron activistas estadounidenses, como Robert Bemmy de Murder Victim Families for Human Rights, Charlie Goff de Pastores por la Paz, Jorge Mujica del Movimiento Migrante “10 de marzo” y Julián LeBaron, activista mexicoamericano perteneciente a la comunidad mormona.<sup>291</sup>

---

<sup>288</sup> Redacción, “La sociedad civil presiona a la clase política”, *El Universal*, 9 de mayo de 2011.

<sup>289</sup> *Ibíd.*

<sup>290</sup> *Ibíd.*

<sup>291</sup> Natalia Gómez Quintero, “ONG de EU se unen a caravana por la paz rumbo a Ciudad Juárez”, *El Universal*, 20 de mayo de 2011.

Ahora bien, es necesario señalar que, en mayo de 2011, los congresistas federales ya habían aprobado el proyecto de reforma y éste se encontraba en discusión en los congresos estatales. Es decir, el grueso de la discusión de la reforma antecedió a las acciones más importantes del MPJD. Aun así, considero que el Movimiento es un ejemplo representativo para explicar una de las causas coyunturales de la promulgación de la reforma.

¿Por qué me parece especialmente representativo? Por su tamaño, por las figuras que lo apoyaron, porque tuvo un gran impacto mediático nacional e internacional, porque recogió los reclamos de los colectivos de los familiares de los desaparecidos y porque fue el principal interlocutor del Ejecutivo en el diálogo con la sociedad civil que Calderón convocó en junio de 2011 para discutir sobre la situación de violencia en el país, en suma, porque en él abrevó un clamor societal que iba más allá del episodio concreto de dolor que en marzo de ese año encendió la chispa para su emergencia y que decantó en sus acciones posteriores. En palabras del propio Javier Sicilia, el elemento más importante del Movimiento “fue reunir esa reserva moral del país y colocar en la agenda la situación de emergencia en que hoy vive el país”.<sup>292</sup>

Adicionalmente, José Guevara arguye que “El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad fue representativo de las distintas expresiones victimales” en cuanto a que “integró a familiares y víctimas de distintos crímenes como tortura, desapariciones y ejecuciones cometidos tanto por las fuerzas armadas como por el crimen organizado”. En ese sentido, “es un movimiento representativo de un amplio sector de las víctimas”. Aunque “el Movimiento apareció cuando el proceso de la reforma estaba muy avanzado, las movilizaciones y el cabildeo de Sicilia y Álvarez Icaza fungieron como catalizadores de la aprobación de la reforma por parte de los congresos locales”. Por ello, “se puede decir que el Movimiento no apareció para proponer la reforma, pero sí apareció para defenderla y lograr su aprobación en los congresos estatales”.<sup>293</sup>

---

<sup>292</sup> Palabras de Javier Sicilia entrevistado por Elena Azazola en, “El Movimiento por la Paz”, 2012, p. 165.

<sup>293</sup> José Guevara, entrevista citada.

La opinión de Guevara no es compartida por Raúl Plascencia, quien considera que la incidencia del MPJD en los congresos estatales fue escasa, que su labor fue poco importante para la aprobación de las modificaciones legales y que, *a posteriori*, para fortalecer su capacidad de negociación política, en especial, para impulsar la Ley General de Víctimas de 2013, deliberadamente proyectó la imagen de que su papel en la reforma de 2011 había sido mayor.<sup>294</sup>

Aquí conviene reiterar que el MPJD no fue un caso excepcional, pero sí fue un caso representativo de múltiples pulsiones acumuladas al paso del tiempo. Para 2011, el profundo descontento entre amplios sectores de la sociedad se canalizó a través distintas organizaciones y variados mecanismos de acción colectiva, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad consiguió mayor interlocución con el gobierno como representante de demandas que cruzaban a la sociedad en su conjunto. Además de constituir, en sí mismo, una causa coyuntural de la reforma, al contribuir a acelerar la discusión sobre ella en las legislaturas estatales y su promulgación por el Ejecutivo, también es representativo de otra causa coyuntural: el descontento social con la política de seguridad, cristalizado en la presión de las ONG para que la estrategia de combate frontal al narcotráfico se modificara en aras de proteger los derechos fundamentales.

### **3.3 La presión internacional**

Los retos de política exterior en materia de derechos humanos no eran más sencillos que las dificultades que enfrentaba el presidente Calderón en el ámbito nacional. Como se explicó en el segundo capítulo, a lo largo de todo el sexenio calderonista, las organizaciones internacionales (tanto gubernamentales como no gubernamentales) defensoras de derechos humanos realizaron una intensa labor de escrutinio sobre la condición de los derechos fundamentales en el país. Constante y consistentemente, estas instituciones manifestaron su preocupación y su desacuerdo respecto de la política de seguridad del mandatario mexicano, pues consideraban que la

---

<sup>294</sup> Raúl Plascencia, entrevista citada.

guerra contra el narcotráfico había generado una espiral de violencia y violaciones a derechos humanos cometidas tanto por las autoridades como por los grupos criminales con casi total impunidad.

Como también se observó en el capítulo anterior, para 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos había resuelto varios casos contra México. Dos de ellos (Radilla Pacheco y Campo Algodonero) suscitaron consecuencias especialmente importantes para el país, pues los fallos del tribunal regional no sólo se encaminaron a resolver hechos aislados, sino que atendieron la situación general de los derechos humanos en México en relación con las violaciones específicas de las que versaba cada asunto: la desaparición forzada, la impunidad, el aquiescente sistema de justicia militar y la incorporación de los derechos humanos como paradigma en el Poder Judicial de la Federación, en el primero; los feminicidios y la violencia de género, en el segundo.

Otros elementos complejizaron el panorama internacional para el gobierno de Calderón. En lo que concierne a los derechos humanos, una cantidad cada vez más amplia de actores empezó a denunciar la política de seguridad calderonista como violatoria de los derechos fundamentales. A las organizaciones internacionales defensoras se les sumaron los gobiernos de distintos países y la Unión Europea.

Desde que inició la guerra contra el narcotráfico, la UE manifestó su preocupación por los efectos de esta estrategia sobre los derechos humanos. Sin embargo, conforme la violencia fue creciendo, Bruselas intensificó su condena a la política mexicana de seguridad. Por ejemplo, en marzo de 2010, el Parlamento Europeo adoptó un punto de acuerdo para condenar la situación generalizada de violencia en el país. Previamente, ese órgano legislativo había emitido resoluciones para manifestar su preocupación por aspectos específicos relacionados con la seguridad pública y los derechos fundamentales en México (por ejemplo, respecto a los feminicidios de Ciudad

Juárez en 2007); en cambio, en 2010, condenó el contexto nacional de violencia.<sup>295</sup>

Lo mismo se puede decir de la condena que delegación de la Unión Europea en México manifestó, en 2011, en contra de las agresiones a activistas de derechos humanos en el país. Si antes la UE condenaba casos más particulares o asuntos focalizados en ciertas regiones, para 2011, Bruselas se pronunciaba sobre aspectos generales de la situación de los derechos humanos.<sup>296</sup>

Por otra parte, cuando ciudadanos europeos eran víctimas de la violencia en México, se generaban problemas con la UE y también con los gobiernos de los países en cuestión. Por ejemplo, el asesinato de un activista finlandés en Oaxaca, en 2010, tensó las relaciones tanto con Helsinki como con Bruselas. Sin embargo, en este rubro, el caso más representativo fue el de Florence Cassez.<sup>297</sup>

Florence Cassez era una ciudadana francesa radicada en México. En febrero de 2005, fue arrestada por su presunta participación en las actividades de una banda de secuestradores llamada “Los Zodiaco”. El operativo para dismantelar a esta organización criminal fue televisado por las cadenas más importantes del país. Sin embargo, en febrero de 2006, se dio a conocer que, en realidad, dicho operativo fue un montaje puesto en marcha por Genaro García Luna, entonces director de la Agencia Federal de Investigación (AFI), ya que la verdadera acción policíaca se había llevado a cabo el día anterior.<sup>298</sup>

A pesar de esta revelación, el proceso legal en contra de los miembros de “Los Zodiaco” siguió adelante, pues las autoridades consideraron que, si bien el operativo televisado había sido una farsa, los delitos cometidos por los miembros de la banda eran reales. Así, en 2008, se dictó una sentencia de 96

---

<sup>295</sup> Ruano, “Inercia institucional”, 2013, pp. 623-624.

<sup>296</sup> *Ibíd.*

<sup>297</sup> *Ibíd.*

<sup>298</sup> Mijangos, *Historia mínima*, 2019, pp. 253-258.

años de prisión en contra de Cassez, la cual fue reducida a 60 años en 2009, tras una apelación de la francesa.<sup>299</sup>

Cabe destacar que el proceso estuvo plagado de irregularidades. Evidentemente, el montaje de García Luna fue la más grande, pero no fue la única. Por ejemplo, una vez que se supo que el operativo había sido una farsa, dos testigos que previamente habían asegurado que no reconocían la voz de Cassez cambiaron sus declaraciones y mencionaron que recordaban que había una mujer con “acento raro” entre sus secuestradores. Posteriormente, estos testigos terminaron por identificar plenamente a la ciudadana francesa como una de las cabecillas de la banda. Otro testigo, que supuestamente reconoció a Cassez como miembro de “Los Zodiaco” desde el principio, tenía poca credibilidad, ya que había sido uno de los personajes más activos durante el montaje, en el que agradeció repetidamente ante las cámaras que la AFI lo había “salvado”.<sup>300</sup>

Cuando Nicolas Sarkozy llegó a la presidencia de Francia en 2007, el caso adquirió dimensiones políticas y trajo consecuencias diplomáticas. Las fricciones en la relación bilateral aumentaron a partir de 2009, después de que la judicatura mexicana condenó a Cassez. El mandatario francés criticó en repetidas ocasiones al sistema de justicia de México y exigió la extradición de Cassez a Francia para que cumpliera su condena en ese país.<sup>301</sup>

Incluso, en 2009, en el marco de su visita oficial a México, el mandatario francés sacó a colación este tema tanto en sus encuentros con el presidente Calderón como en su intervención ante el Senado de la República. Esto no estaba previsto en la agenda pactada de antemano, lo que causó descontento entre los funcionarios mexicanos y mermó la relación bilateral.<sup>302</sup>

Las fricciones aumentaron en 2011. En ese año, un tribunal colegiado ratificó la sentencia de 60 años de cárcel, por lo que la defensa de Cassez

---

<sup>299</sup> *Ibíd.*

<sup>300</sup> *Ibíd.*

<sup>301</sup> Ruano, “Inercia institucional, 2013, p. 634.

<sup>302</sup> Redacción, “Sarkozy se van sin Florence; el caso tensa el encuentro”, *El Universal*, 10 de marzo de 2009.



interpuso un recurso de revisión de la sentencia condenatoria ante la Suprema Corte de Justicia, el cual no se discutió hasta 2012.<sup>303</sup> Entretanto, la presión política del gobierno francés sobre su homólogo mexicano aumentó. París demandaba cada vez con más vehemencia la extradición de su ciudadana. Esta exigencia iba acompañada de fuertes críticas a la situación de los derechos humanos, al sistema de justicia, a la red penitenciaria y a la alta tasa de impunidad de México.

Después de conocer el fallo del tribunal colegiado, la ministra francesa de Asuntos Exteriores, Michelle Alliot-Marie, criticó la situación del Estado de derecho en México, calificó como “deplorable” la sentencia y aseguró que “Esta decisión va a afectar nuestras relaciones bilaterales”.<sup>304</sup> Más adelante, en febrero de 2011, durante un evento para reforzar los vínculos de Francia con América Latina celebrado en el Senado de ese país, la canciller Alliot-Marie se volvió a referir al caso de su connacional en términos negativos. Una vez más, este tema no estaba en la agenda de la sesión, por lo que el embajador de México en Francia, Carlos de Icaza, abandonó su asiento en señal de protesta, lo cual continuó alimentando la escalada de tensiones diplomáticas.<sup>305</sup>

Esta escalada llegó a su punto máximo ese mismo mes, cuando el gobierno mexicano anunció que no participaría en las actividades planeadas para celebrar el Año de México en Francia. La cancillería mexicana tomó esta decisión después de que Sarkozy declaró que utilizaría los eventos realizados en el marco de esta celebración para difundir el caso de Cassez y seguir luchando por su extradición.<sup>306</sup>

En un tono bastante más moderado que su par francés, el gobierno alemán también manifestó su preocupación por la situación de los derechos

---

<sup>303</sup> Véase Sánchez Cordero, “La presunción de inocencia”, 2014, pp. 109-122.

<sup>304</sup> Silvia Otero y María de la Luz González, “Fallo contra Cassez reaviva diferendo México-Francia”, *El Universal*, 11 de febrero de 2011.

<sup>305</sup> Notimex, “Abandona De Icaza Senado por referencia a Florence”, *Milenio*, 17 de febrero de 2011.

<sup>306</sup> Patricia Muñoz Ríos, “Cancela el gobierno su participación en el programa Año de México en Francia”, *La Jornada*, 15 de febrero de 2011.

humanos en México. En mayo de 2011, en una cena oficial en el Castillo de Chapultepec, el presidente de Alemania, Christian Wulff, declaró: “Confiamos en que México logre garantizar el orden público y la protección de sus ciudadanos. Estamos de acuerdo en que la lucha contra el crimen organizado sólo puede hacerse respetando nuestros valores comunes, lo que significa que el Estado de derecho no puede tolerar la existencia de espacios sin ley, y que hay que garantizar la plena observancia de los derechos humanos”.<sup>307</sup>

Otros países europeos, como España y Reino Unido, hicieron declaraciones similares sin que esto llegara a afectar seriamente la estrecha relación político-económica entre México y la Unión Europea como bloque, ni entre nuestro país y sus socios diplomático-comerciales de ese continente.<sup>308</sup> No obstante, el que no fueran casos aislados los de países que condenaran la situación de derechos humanos en México ilustra el consenso que había en la arena internacional —al menos entre las democracias occidentales— sobre la política de seguridad de Calderón.

En línea con dicho consenso, también hubo tensiones con Estados Unidos y Canadá a razón de la situación de inseguridad y violaciones a los derechos humanos en México. Washington era el pilar exterior de la política de seguridad de Calderón, la cual apoyaba mediante la Iniciativa Mérida. Sin embargo, conforme fue avanzando el sexenio y aumentando la violencia, ciertos sectores del gobierno, la prensa y la academia estadounidenses empezaron a discutir la posibilidad de que la situación de inseguridad en México fuera tan grave que podría derivar en un Estado fallido.<sup>309</sup>

Incluso, en septiembre de 2010, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, declaró que México “se está pareciendo a como se veía Colombia hace 20 años”.<sup>310</sup> Adicionalmente, el asesinato de un agente de la Oficina de Servicios Migratorios y Aduanales de Estados Unidos en San Luis Potosí, en febrero de

---

<sup>307</sup> Jorge Ramos, “Alemania pide respeto a garantías”, *El Universal*, 3 de mayo de 2011.

<sup>308</sup> Ruano, “Inercia institucional”, 2013, pp. 619-644.

<sup>309</sup> Santa Cruz, “La política exterior”, 2013, p. 552.

<sup>310</sup> Agencia EFE, “México similar a Colombia: Hillary Clinton”, *El Universal*, 8 de septiembre de 2010.

2011, contribuyó a tensar las relaciones entre ambos gobiernos y a deteriorar la imagen de México en el país vecino, pues varias figuras políticas importantes y diversos medios de comunicación se pronunciaron contra este hecho y criticaron la situación generalizada de inseguridad en México. Por ejemplo, James Clapper, director nacional de Inteligencia, declaró que las capacidades de las fuerzas mexicanas del orden eran insuficientes para frenar a los cárteles y que le preocupaba que la violencia de las ciudades del norte de México se extendiera a las urbes de la frontera sur estadounidense.<sup>311</sup>

Es cierto que estos roces no entorpecieron la relación México-Estados Unidos en materia de seguridad, pues la política de guerra contra las drogas emprendida por Calderón continuó gozando del apoyo de Washington. Pero también es verdad que la presión de algunos sectores estadounidenses sobre el gobierno de México en relación con la situación de violencia y las violaciones a derechos humanos fue en aumento.

Es decir, si bien la política oficial de Estados Unidos fue respaldar al presidente Calderón en su lucha contra el narcotráfico, varios funcionarios de alto nivel de ese país presionaban al gobierno mexicano para que siguiera combatiendo al crimen organizado, pero sin descuidar los derechos humanos. Si eso es posible o no es materia de otro trabajo. Para esta investigación, lo importante es que la presión diplomática derivada de la situación generalizada de violencia y violaciones a derechos humanos en nuestro país era cada vez más fuerte. Que esta presión viniera desde Washington, capital del principal aliado mexicano en el combate al narcotráfico, es muestra de los niveles que había alcanzado la condena internacional a la situación de derechos humanos en México.

La relación bilateral con Canadá, el otro socio norteamericano de México, también tuvo episodios ríspidos ocasionados por la violencia de la guerra contra el narcotráfico. Un asunto que generó tensiones ocurrió en 2009. Se trata de la decisión del gobierno canadiense de imponer el requisito de la

---

<sup>311</sup> J. Jaime Hernández, "Amenaza del narco tiene la máxima prioridad: EU", *El Universal*, 11 de febrero de 2011.

visa a los ciudadanos mexicanos interesados en visitar Canadá. Una de las razones principales por las que Ottawa aplicó esta medida fue el alarmante aumento de solicitudes de asilo de mexicanos que buscaban huir de la violencia en el país. Asimismo, los asesinatos de turistas canadienses en 2007, 2010 y 2012 causaron descontento en Canadá y aumentaron la presión del primer ministro Stephen Harper sobre México para mejorar su récord en materia de derechos humanos.<sup>312</sup>

Incluso, en mayo de 2011, en el marco de una visita de trabajo a Canadá, el presidente Calderón defendió su política de seguridad ante el Parlamento de ese país, pues varios legisladores y diversos medios de comunicación la habían criticado recientemente. En su intervención, el mandatario mexicano declaró que “al combatir el crimen organizado también protegemos los derechos humanos, porque esa es su principal amenaza”. A pesar de ello, Ottawa continuó manifestando su preocupación por la violencia en México. Así, aunque las tensiones no afectaron los intercambios comerciales y la relación diplomática continuó siendo fluida, las críticas canadienses a la situación de los derechos humanos en México fueron frecuentes durante el sexenio de Calderón.<sup>313</sup>

En suma, para recuperar el cabal apoyo internacional a la lucha contra el crimen organizado y para evitar que la situación de derechos humanos en el país afectara las relaciones comerciales y los flujos de inversión, la administración calderonista tenía que mostrar un verdadero compromiso con el respeto y la protección de los derechos humanos. Sostengo que, en parte, el gobierno federal impulsó la discusión legislativa de la reforma como respuesta a esa presión internacional, la cual se combinó con el complicado ambiente político-social interno.

---

<sup>312</sup> Santa Cruz, “La política exterior”, 2013, p. 563.

<sup>313</sup> Muñoz Martínez y Jeffrey, “La guerra contra las drogas”, 2014, pp. 50-68.

### 3.4 El proceso legislativo de la reforma

Con la llegada de Calderón al poder, se organizaron mesas de trabajo entre representantes del gobierno federal y de la sociedad civil para discutir posibles reformas legales en distintos rubros, entre ellos, los derechos humanos. Sin embargo, no se le dio seguimiento a ninguna propuesta de reforma en materia de derechos humanos hasta mediados del sexenio. A principios de 2009, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos organizó un diálogo en Ginebra, Suiza, para discutir la situación de estos derechos en México. Participaron representantes de la sociedad civil, defensores de derechos humanos, el secretario de Gobernación, Fernando Gómez-Mont, y miembros de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. En ese diálogo, la Secretaría de Gobernación y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados se comprometieron a iniciar los trabajos pertinentes para reformar la Constitución con el objetivo de ampliar la protección de los derechos humanos.<sup>314</sup>

Tras este compromiso, el 23 de abril de 2009, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa para ampliar la protección de los derechos humanos de manera más amplia, mediante su incorporación en la Constitución. “El pleno de legisladores federales determinó dar cumplimiento a las obligaciones internacionales, que en la materia ha reconocido el país, con la firma y ratificación de diversos tratados. Con esto se incorpora un régimen más amplio de protección a las garantías individuales en la República”, consignó *La Jornada*.<sup>315</sup> De acuerdo con José Guevara, esta primera propuesta de reforma se basó en los acuerdos alcanzados en Ginebra.<sup>316</sup>

Muchos de los cambios propuestos en esta iniciativa se terminaron aprobando tan sólo con ligeras modificaciones en 2011, como, por ejemplo, la incorporación de los derechos humanos en el artículo 1 o la adhesión de la

---

<sup>314</sup> Anaya Muñoz, “Política exterior” 2013, pp. 771-782.

<sup>315</sup> Roberto Garduño y Enrique Méndez, “Amplían en la Constitución protección a derechos humanos de los mexicanos”, *La Jornada*, 24 de abril de 2009.

<sup>316</sup> José Guevara, entrevista citada.

promoción de los derechos humanos como uno de los principios rectores de la política exterior en el artículo 89, fracción x. La iniciativa tuvo un carácter interpartidista, pues fue presentada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos. La propuesta aprobada por la Cámara Baja se turnó al Senado para su discusión, en donde pasó un año en la “congeladora legislativa”.<sup>317</sup>

El 8 de abril de 2010, el Senado aprobó, por unanimidad, una contrapropuesta de reforma de derechos humanos. Legisladores de las bancadas de todos los partidos caracterizaron a la iniciativa como “la más trascendente en la historia del país en el último siglo”. Pablo Gómez, del PRD, declaró que “El proyecto adquiere una singular significación porque amplía el compromiso del Estado mexicano, a través de la Constitución, de respetar y hacer respetar el ejercicio de los derechos humanos”. Ricardo Monreal, del PT, consideró que la reforma era necesaria, pues, al amparo de la guerra contra el narcotráfico, las fuerzas armadas y los grupos criminales tenían “licencia para matar”.<sup>318</sup>

Por su parte, Pedro Joaquín Coldwell, miembro de la bancada del PRI y presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, consideró que la iniciativa proveía “un piso de derechos y garantías que no podrán suspenderse aun en caso de que hubiera declaratoria de excepción por perturbación grave de la paz pública, por invasión extranjera o una amenaza real inminente y grave a la sociedad”. De hecho, precisamente ésa fue una de las novedades de la contrapropuesta del Senado: el acotamiento de las facultades del presidente en caso de haber declarado un Estado de excepción. Otra novedad tenía que ver con la igualación de derechos provistos para mexicanos y extranjeros.<sup>319</sup>

---

<sup>317</sup> Roberto Garduño y Enrique Méndez, “Amplían en la Constitución protección a derechos humanos de los mexicanos”, *La Jornada*, 24 de abril de 2009.

<sup>318</sup> Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Aprueba Senado reforma para el respeto total a derechos humanos”, *La Jornada*, 9 de abril de 2010.

<sup>319</sup> Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Aprueba Senado reforma para el respeto total a derechos humanos”, *La Jornada*, 9 de abril de 2010.

Otro punto importante de esta propuesta del Senado fue que le retiró la facultad de investigar violaciones graves a derechos humanos a la Suprema Corte y se la otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ésta había sido una de las exigencias de la propia CNDH, toda vez que consideraba que las implicaciones políticas de estas investigaciones mermaban el desempeño de la judicatura en estos casos, lo cual condicionaba sus fallos de antemano. Por ello, el *ombudsman* Raúl Plasencia consideró que la facultad de investigar violaciones graves “permitirá avanzar en la eficacia de la labor de la CNDH, pero sobre todo en la defensa de la sociedad en general”.<sup>320</sup>

Otro aspecto destacado del proyecto de reforma que presentó el Senado es que, de acuerdo con la declaración conjunta que emitieron la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos y el Centro de Análisis e Investigación Fundar, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones internacionales desempeñaron un papel clave en términos legislativos, ya que los senadores recogieron sus demandas para la elaboración de la contrapropuesta:

Un grupo amplio de agrupaciones, junto con especialistas y la oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, hemos impulsado una propuesta integral en la materia [...] a partir de cuatro ejes: fortalecimiento normativo, ampliación del catálogo de derechos, mecanismos efectivos de protección y perspectiva de género. A la luz de estos parámetros, el dictamen aprobado ayer en el Senado retoma muchos de los puntos planteados.<sup>321</sup>

Además, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos y Fundar reconocieron la labor conjunta de legisladores de distintos partidos, al congratularse por “el trabajo y voluntad política de los senadores, en especial de los priístas Pedro Joaquín Coldwell y Rubén Velázquez, presidente y secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales, respectivamente; el priísta Fernando Castro Trenti; el perredista Pablo Gómez, y de los panistas Alejandro Zapata y Santiago Creel”.<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> Eugenia Jiménez, “Permitirá la reforma mejor defensa de la sociedad”, *Milenio*, 9 de abril de 2010.

<sup>321</sup> Emir Olivares Alonso, “Se congratulan defensores de los derechos humanos por la reforma constitucional”, *La Jornada*, 9 de abril de 2010.

<sup>322</sup> *Ibíd.*

La Cámara de Diputados retomó la contrapropuesta del Senado hasta finales de 2010. Los legisladores de este recinto aprobaron las modificaciones realizadas por los senadores, pero agregaron un cambio más a la Carta Magna: se incluyó el respeto a los derechos humanos en el artículo 3, con el objetivo de incorporar este tema a los programas educativos de todos los niveles.<sup>323</sup>

El proyecto fue aprobado por unanimidad (361 votos a favor y cero en contra).<sup>324</sup> Las declaraciones de los diputados recogidas por *La Jornada* son ilustrativas del consenso interpartidista para aprobar la reforma. Enoé Uranga Muñoz, del PRD, resaltó que la reforma contribuiría a superar “la vergüenza mundial de contar con uno de los peores sistemas de acceso a la justicia, al trabajo, la salud y una educación de calidad”. Por su parte, Alfonso Navarrete Prida, del PRI, subrayó el “espíritu protector” de la reforma, la cual caracterizó como “bondadosa” y como “el fruto de la participación de organizaciones no gubernamentales mexicanas y extranjeras”.<sup>325</sup>

Pero no por este consenso debe pensarse que las relaciones de los partidos en el Congreso eran tersas o que no había pugnas interpartidistas. Al contrario, el ambiente de los debates parlamentarios era acalorado, especialmente cuando se discutían asuntos relacionados con la inseguridad y la violencia. A finales de enero de 2011, legisladores del PRI, del PRD y del PT criticaron airadamente la política de seguridad del gobierno federal durante la comparecencia del secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna. Inclusive, el petista Ricardo Monreal advirtió que propondría la creación de una “comisión de la verdad” para investigar “los efectos de la guerra calderonista”. Además, su compañera de bancada, Teresa Guadalupe Reyes, le entregó a

---

<sup>323</sup> Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Quedan reafirmados derechos humanos en la Constitución”, *La Jornada*, 16 de diciembre de 2010.

<sup>324</sup> Elba Mónica Bravo y Fernando Damián, “Facultan diputados a CNDH para hacer investigaciones”, *Milenio*, 16 de diciembre de 2010.

<sup>325</sup> Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Quedan reafirmados derechos humanos en la Constitución”, *La Jornada*, 16 de diciembre de 2010.



García Luna una hoja publicitaria del movimiento “No más sangre” y le dijo “ojalá que tengas oídos para esto”.<sup>326</sup>

En la sesión del 1 de febrero de 2011, “el Congreso General guardó un minuto de silencio por la paz del país, al tiempo que los legisladores de oposición ratificaron su rechazo a la estrategia anticrimen del gobierno federal”. El diputado del PT Gerardo Fernández Noroña solicitó a la Mesa Directiva que los legisladores guardaran un minuto de silencio en memoria de las víctimas de “la mal llamada guerra contra el narco y la violencia brutal que hay en el país”. 356 diputados y 87 senadores se sumaron a la propuesta del petista.<sup>327</sup>

La legisladora priísta Diva Hadamira Gastélum lamentó que el presidente Calderón reclamara constantemente “al Poder Legislativo como excusa o justificación a sus fracasos e ineficiencias”. Por su parte, el perredista Alejandro Encinas declaró que “al clima de violencia e incertidumbre que ha caracterizado la situación nacional en los últimos años se suma la cuesta de enero, al aumento ridículo al salario mínimo que contrasta con el incremento no reconocido por el gobierno federal en los precios de los productos y servicios básicos”. Las bancadas de Convergencia y Nueva Alianza se sumaron a los reclamos.<sup>328</sup>

La sesión de la Cámara Baja del 3 de febrero fue igualmente conflictiva. Algunos legisladores del PT y del PRD, encabezados por Fernández Noroña, tomaron la tribuna y desplegaron una pancarta con el mensaje: “¿Tu dejarías conducir a un borracho tu auto? ¿No, verdad? ¿Y por qué lo dejas conducir el país? (*sic*)”, que hacía referencia a los supuestos problemas de alcohol del presidente Calderón. Esto causó indignación en la bancada panista y el

---

<sup>326</sup> Enrique Méndez y Víctor Ballinas, “Reconoce García Luna protección oficial a las bandas criminales” *La Jornada*, 1 de febrero de 2011. Vale la pena aclarar que “No más sangre” era una campaña emprendida por diversas organizaciones de la sociedad civil que exigían un cambio de enfoque en la política de seguridad militarista del presidente Calderón.

<sup>327</sup> Elba Mónica Bravo y Fernando Damián, “La seguridad, eje de la sesión en San Lázaro”, *Milenio*, 2 de febrero de 2011.

<sup>328</sup> *Ibíd.*

asunto acabó en empujones e insultos entre los legisladores de los distintos grupos parlamentarios, por lo que la sesión se tuvo que suspender.<sup>329</sup>

A pesar de estos obstáculos, el Senado aprobó el decreto de reforma constitucional en materia de derechos humanos el 8 de marzo de 2011. Cabe destacar que los legisladores panistas votaron de manera individual y no en grupo, ya que los sectores más conservadores de la bancada de ese partido se oponían a que la reforma introdujera en el artículo 1 constitucional la prohibición de la discriminación fundamentada en las “preferencias sexuales” de las personas. Salvo esa diferencia, hubo un gran consenso para la aprobación del decreto, el cual regresó a la Cámara de Diputados, que también lo aprobó rápidamente. De esta manera, el proyecto de reforma se envió a los congresos estatales para su discusión y aprobación.<sup>330</sup>

De acuerdo con José Guevara y Raúl Plascencia, los dos operadores políticos principales para lograr el consenso en las distintas fases del proceso legislativo fueron el presidente del Senado, Manlio Fabio Beltrones, y el líder de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara Alta, Pedro Joaquín Coldwell, ambos del PRI. Los dos entrevistados coinciden en señalar que las labores de negociación, coordinación y cabildeo de Beltrones y Coldwell fueron fundamentales durante todo el proceso legislativo.

Sin embargo, los testimonios de Guevara y Plascencia discrepan en otros puntos del proceso legislativo. De acuerdo con Guevara, entre que se formuló la primera propuesta en 2009 y se redactó el borrador final en 2011, se fueron incorporando y modificando diversos elementos en la iniciativa de reforma, pero “los aspectos esenciales” de la primera propuesta discutida en la Cámara de Diputados en 2009 y fundamentada en el diálogo de Ginebra prevalecieron hasta el proyecto final. En ese sentido, para él, las propuestas de la sociedad civil formuladas durante dicho diálogo fueron la base de la reforma. Más aún, en sus palabras, “La reforma de 2011 no pudo haber

---

<sup>329</sup> *Ibíd.*

<sup>330</sup> Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Aprobada, reforma constitucional en materia de derechos humanos”, *La Jornada*, 9 de marzo de 2011.

sucedido si no hubieran estado detrás las organizaciones de la sociedad civil. Ellas fueron las máximas impulsoras de la reforma”.<sup>331</sup>

Por su parte, Plascencia considera que las primeras propuestas para reformar la Constitución fueron “un tanto desordenadas”, pero el Senado las “puso en orden” y formuló una iniciativa “coherente” entre finales de 2010 y principios de 2011. Para el expresidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el trabajo conjunto de los senadores Pedro Joaquín Coldwell y Manlio Fabio Beltrones con la propia CNDH fue clave en esta labor de estructuración de las propuestas previas. En palabras, del entonces *ombudsman*:

Hay que distinguir el momento en que se dio la reforma y el historial de propuestas que hubo en torno a hacer una reforma. Son dos momentos completamente diferentes. Las organizaciones no gubernamentales tuvieron mayor incidencia en el primero y la CNDH en el segundo. Durante 2009 y 2010, hubo algunos actores de la sociedad civil que planteaban que se fueran cambiando algunos artículos de la Constitución y estas propuestas tuvieron eco en el Congreso. Pero hay que distinguir entre ese eco y cómo el Senado retomó y ordenó las propuestas. La CNDH tuvo una incidencia muy importante en la propuesta del Senado de marzo de 2011, sobre todo, en materia del reconocimiento de los tratados internacionales a la par de la Constitución y en la redacción del artículo 102 constitucional para fortalecer a la Comisión Nacional y establecer algunas consecuencias para los funcionarios que no cumplieran sus recomendaciones.<sup>332</sup>

En suma, para Guevara, las propuestas de las ONG fueron la base de la reforma y la acción concertada de dichas organizaciones fue uno de los motores principales para su aprobación. En cambio, para Plascencia, las propuestas de las ONG se tomaron en cuenta en la iniciativa de reforma y se discutieron en el Congreso, pero la CNDH fue la encargada de estructurar, junto con algunos senadores, una iniciativa más coherente y viable. Es probable que esta divergencia sea producto de los distintos lugares de enunciación desde los que se produjeron ambos testimonios y de cómo cada entrevistado vivió la reforma también desde distintas posiciones: Plascencia, como presidente de la CNDH, y Guevara colaboraba con la Comisión de Derechos Humanos del

---

<sup>331</sup> José Guevara, entrevista citada.

<sup>332</sup> Raúl Plascencia, entrevista citada.

Distrito Federal en ese momento, pero tiene una larga trayectoria como defensor de los derechos humanos desde la sociedad civil y visualiza la reforma desde esa experiencia.

La hipótesis que esta tesis sostiene se acerca más a la interpretación de Guevara sobre lo sucedido. Otros testimonios previamente citados, así como las crónicas que en su momento hicieron los periódicos y en conjunto las fuentes de distinto tipo consultadas apuntan en esa dirección. En todo caso, para efectos de esta investigación, interesa poner de relieve que tanto la CNDH como las ONG fueron importantes para la aprobación de la reforma, y dar cuenta de la complejidad del proceso legislativo, en el cual interactuaron una multiplicidad de actores, a veces, de manera colaborativa y, en ocasiones, de forma conflictiva.

El 18 de mayo de 2011, la mayoría de los congresos estatales aprobó el proyecto respectivo.<sup>333</sup> En este punto, también hay discrepancias en las apreciaciones de Guevara y Plascencia. Según el primero, el cabildeo y las manifestaciones del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad fueron fundamentales para que las legislaturas locales aprobaran la reforma.<sup>334</sup> De acuerdo con el segundo, la CNDH “realizó una intensa labor de cabildeo y convencimiento en los congresos estatales para la pronta aprobación de la reforma”.<sup>335</sup>

Es difícil internarse en el proceso de discusión de las legislaturas locales y es aún más complicado saber qué actores cabildearon para su aprobación y con qué éxito lo hicieron. Además, según el propio Raúl Plascencia, debido a que la CNDH no tiene la facultad formal de presentar iniciativas en el Congreso ni de participar en los asuntos legislativos, su labor de cabildeo se dio por

---

<sup>333</sup> De la corresponsalía, “Aprueban ley de derechos humanos”, *El Universal*, 19 de mayo de 2011.

<sup>334</sup> José Guevara, entrevista citada. Sobre la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para incidir en los debates legislativos y en los procesos gubernamentales de toma de decisiones, véase Somuano, “Las organizaciones civiles”, 2010, pp. 197-230.

<sup>335</sup> Raúl Plascencia, entrevista citada.

medio de canales informales, por lo que hay poca información al respecto.<sup>336</sup> En lo que toca a la participación del MPJD, José Guevara considera que su principal aportación para la aprobación de los congresos estatales fue frenar a un “bloque opositor a la aprobación de la reforma” conformado por organizaciones de la sociedad civil que argumentaban que ésta representaría un retroceso en la consolidación de un Estado de derecho fuerte y que debilitaría la lucha contra la inseguridad y la criminalidad. Este “bloque opositor” estaba liderado por Isabel Miranda de Wallace, fundadora de la organización Alto al Secuestro. Según Guevara, “La voz de Javier Sicilia, en concreto, fue fundamental para contrarrestar a la voz de Miranda de Wallace”.<sup>337</sup>

Después de que los congresos locales lo aprobaran, el documento se turnó al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual se llevó a cabo el 10 de junio de 2011. Un día antes, el 9 de junio, se celebró, en la residencia oficial de Los Pinos, un evento para anunciar y celebrar la promulgación de la reforma. Algunos pasajes del discurso que el presidente Calderón pronunció en esa ceremonia son ilustrativos de distintos aspectos relevantes para este trabajo.

En primer lugar, llama la atención que, con su discurso, el mandatario buscó posicionar a su administración como un gobierno de avanzada en materia de derechos humanos:

Junto con la reforma recientemente promulgada, también, a la legislación de amparo, junto con la reforma en materia de proceso penal, aprobada hace algunos años, México ha vivido en los últimos tres años la mayor ampliación de derechos de las personas en el marco jurídico nacional [...] En ese tenor, la Reforma que hoy analizamos es, quizá, insisto, una de las más importantes que se hayan realizado. La mayor ampliación de los derechos de los mexicanos que se haya visto en décadas. Una reforma que, lo digo categóricamente, coloca a México a la vanguardia en la promoción y la defensa de los derechos humanos, y ratifica el compromiso

---

<sup>336</sup> Raúl Plascencia, entrevista citada. Para saber más sobre el proceso de aprobación en las legislaturas estatales, véase De la corresponsalía, “Aprueban ley de derechos humanos”, *El Universal*, 19 de mayo de 2011.

<sup>337</sup> José Guevara, entrevista citada. Para saber más de esta disputa entre el MPJD y Alto al Secuestro, véase La Redacción, “Grupo Sicilia acusa a Wallace de bloquear derechos humanos”, *La Razón*, 17 de mayo de 2011.

del país, de los órganos de Gobierno y de los Poderes Públicos, con la materia.<sup>338</sup>

En segundo término, destaca que Calderón, que no era un presidente muy dado a compartir sus logros,<sup>339</sup> reconoció la participación y la actividad de una amplia gama de actores, incluidos partidos de oposición y la sociedad civil, para que fuera posible la reforma:

Yo quiero reconocer a las y a los legisladores, en ambas Cámaras, que, con gran responsabilidad y con gran visión de futuro, promovieron y aprobaron esta iniciativa. El empeño puesto desde el Poder Judicial, desde la sociedad civil, desde los Poderes locales, particularmente los Congresos y, desde luego, de quienes colaboran en el propio Poder Ejecutivo Federal que se involucraron en esta Reforma, porque todos estos factores, todas estas instancias, participaron con generosidad y con altura de miras para enriquecer el debate, para construir los consensos, y para que esta Reforma sea como lo es el día de hoy: una realidad. También hago un sincero reconocimiento a la labor incansable de las organizaciones de la sociedad civil. No sólo por su participación en esta reforma, sino porque luchan todos los días para que los derechos humanos en México se respeten y sean una realidad vigente. Sé que la Reforma, también, atiende muchas de las justas demandas que la sociedad mexicana ha expresado insistentemente en esta materia.<sup>340</sup>

Estos pasajes del discurso abonan a uno de los argumentos clave de este trabajo: que la reforma se aprobó en una coyuntura en la que, por un lado, los distintos partidos políticos buscaban mostrar su compromiso con los derechos fundamentales ante el electorado y, por el otro, las ONG estaban imprimiendo una alta dosis de presión sobre el gobierno para que protegiera efectivamente los derechos humanos.

Finalmente, el siguiente fragmento muestra cómo, hasta el último momento, Calderón expresó que era posible seguir adelante con el combate

---

<sup>338</sup> Discurso de Promulgación de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, Ciudad de México, jueves, 9 de junio de 2011, obtenido de Presidencia de la República, *La voz de los hechos. Discursos del Presidente Felipe Calderón Hinojoza*, México, Presidencia de la República, 2012, pp. 555-558.

<sup>339</sup> Bastidas, "México: el sexenio", 2012, pp. 94-101.

<sup>340</sup> Discurso de Promulgación de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, Ciudad de México, jueves, 9 de junio de 2011, obtenido de Presidencia de la República, *La voz de los hechos. Discursos del Presidente Felipe Calderón Hinojoza*, México, Presidencia de la República, 2012, pp. 555-558.

frontal contra el crimen organizado y, al mismo tiempo, garantizar los derechos humanos:

Sin duda, México enfrenta hoy grandes desafíos en el esfuerzo por consolidarse como un país de leyes e instituciones. Un México de paz, con justicia, en la democracia. Es claro que los retos frente a nosotros son muy grandes, pero igualmente debe ser grande en todos la convicción para seguir adelante, seguros de que el gran esfuerzo que estamos realizando dará frutos duraderos. Vencer la impunidad, someter a la criminalidad, hacer de México un país de leyes, y ello, no sólo no sacrificando, sino aún ampliando los derechos humanos y las garantías de quienes están en el territorio, es un enorme desafío, pero que hemos asumido con puntualidad.<sup>341</sup>

Como se puede observar, según el presidente, la estrategia de combate frontal al crimen organizado no era violatoria de los derechos humanos en sí misma, sino que era complementaria a la protección de los derechos fundamentales. Así, Calderón defendió su política de seguridad y la presentó como un enfoque respetuoso de los derechos humanos. Es decir, para él, la introducción de las modificaciones legales no implicaba un cambio de fondo en la estrategia de seguridad, pues ambos elementos eran la marca de un Estado de derecho fuerte. Considero que el objetivo de este posicionamiento era mantener su legitimidad ante la sociedad —y, dadas las circunstancias del momento, frente al electorado—, así como proyectar una imagen de solidez institucional hacia el exterior en respuesta a la presión internacional sobre su gobierno.

Un buen ejemplo de la postura de Calderón respecto a su estrategia de seguridad y a los derechos humanos es este discurso que pronunció en mayo de 2011, tan sólo un mes antes de la promulgación de la reforma:

Las acciones de la delincuencia, lo sabemos bien, han generado dolor y congoja inconmensurable en sus víctimas, pero también en todos los mexicanos. Y ante este enemigo, hay quienes, de buena o mala fe, quisieran ver a nuestras tropas retroceder, a las instituciones bajar la guardia, y darles simple y llanamente el paso a esas gavillas de criminales. Hoy les digo que eso no puede y no va a ocurrir. Porque tenemos la razón, porque tenemos la ley, y porque tenemos la fuerza, vamos a ganar. No está a la altura de nuestro legado histórico la opción siquiera de considerar de rendirse; la opción de claudicar y entregar al país; la opción de abandonar a su suerte a las familias mexicanas, y que sobre las calles de las ciudades y los pueblos de México transiten, no las

---

<sup>341</sup> *Ibíd.*

autoridades instituidas democráticamente, sino simplemente criminales y gavillas asesinas de ambición incontrolable y de perfidia manifiesta. El retraimiento del Estado, el retiro de las fuerzas del orden frente al crimen significaría otorgarles licencia abierta para secuestrar, para extorsionar, e incluso, matar a ciudadanos, según su conveniencia y según su insaciable ambición. Significaría renunciar al deber fundamental de proteger a las familias; significaría dejar el destino del país en sus manos. Como Presidente de todos los mexicanos, comparto plena y profundamente el dolor, la tristeza, la indignación que ha causado la delincuencia al arrebatarnos cobardemente la vida y la tranquilidad en muchos, muchos hogares del país. Pero es, precisamente, ese dolor y esa indignación, lo que nos motiva a seguir adelante. A pesar de duda o desánimo que pueda haber comprensiblemente en muchas personas, tenemos que hacer acopio de fuerza, enfrentar y dominar el mal.<sup>342</sup>

### 3.5 El contenido de la reforma

Si bien el objetivo de este trabajo no es analizar jurídicamente la reforma de 2011, vale la pena enlistar los cambios principales que se introdujeron en la Constitución:

1. Se modificó el Título Primero. Pasó de denominarse “De las garantías individuales” a intitularse “De los derechos humanos y sus garantías”.
2. En el artículo 1, se reconoció que el Estado mexicano está obligado a respetar los derechos humanos consagrados tanto en la Carta Magna como en los tratados internacionales ratificados por México.
3. Se elevaron a rango constitucional las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Lo mismo ocurrió con las obligaciones de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos (artículo 1).
4. En el artículo 3, sobre educación, se incluyó el respeto a los derechos humanos como parte de la formación escolar de los estudiantes.

---

<sup>342</sup> Discurso: CXLIX aniversario de la Batalla del 5 de mayo de 1862 y toma de protesta de Bandera a los soldados del Servicio Militar Nacional Puebla, Puebla, jueves, 5 de mayo de 2011, obtenido de Presidencia de la República, *La voz de los hechos. Discursos del Presidente Felipe Calderón Hinojoza*, México, Presidencia de la República, 2012, pp. 534-536.



5. En el artículo 11, que versa sobre el derecho a la libre movilidad en el territorio nacional, se sustituyó el término “todo hombre” por “toda persona” y se incorporó el derecho de solicitud de asilo.
6. En el artículo 15, se prohibió que se firmen tratados internacionales que se contrapongan a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por otros acuerdos internacionales de los que México sea parte.
7. Se modificó el artículo 18 para establecer que el respeto a los derechos humanos debe ser la base del sistema penitenciario.
8. Se añadieron cuatro párrafos al artículo 29 para limitar las facultades del Ejecutivo en materia de restricción de derechos en casos de estado de emergencia.
9. En el artículo 33, que versa sobre extranjería, se reconoció que todas las personas extranjeras que residan en México tienen garantizados los derechos humanos consagrados en la Constitución. Además, se estableció que, antes de ser expulsadas, las personas extranjeras tienen derecho a una audiencia ante el Ejecutivo.
10. Se añadió el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos como un principio de la política exterior mexicana en el artículo 89, fracción X.
11. En el artículo 102, se estableció que las autoridades que no acepten las recomendaciones de las comisiones nacional y estatales de derechos humanos deben hacer públicas las razones de su negativa. Asimismo, se le retiró a la Suprema Corte la facultad de investigar violaciones graves a derechos humanos y se le otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>343</sup>

La reforma también introdujo dos nuevas figuras al orden jurídico mexicano: el principio propersona y el control difuso. Estas figuras están relacionadas con

---

<sup>343</sup> Para visualizar todos los cambios legales introducidos por la reforma, consúltese el “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, DOF, 10 de junio de 2011.

el reconocimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos al mismo nivel que la Constitución, pues implican que, en sus sentencias, los jueces (de todo orden y de toda jerarquía) interpretarán y aplicarán las normas constitucionales, los convenios internacionales e incluso la jurisprudencia nacional e internacional como un cuerpo jurídico armonizado, siempre buscando proteger los derechos humanos de los implicados de la manera más amplia posible. Cabe destacar que los debates que el caso Radilla Pacheco detonó en el seno de la SCJN fueron fundamentales para la introducción de estos principios.<sup>344</sup>

En este tenor, la importancia de la reforma radica en que “colocó en el centro de la actuación del Estado mexicano la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por éste. Por ello, se trató de una reforma que impactó de manera sustantiva en la labor de todas las autoridades del país”.<sup>345</sup>

Por último, vale la pena subrayar que, a la par de la reforma en materia de derechos humanos, en 2011, se gestaron otros dos avances legislativos en este rubro: la reforma constitucional en materia de amparo y la Ley de Migración. Se deben entender como elementos complementarios a la reforma de derechos humanos, pues su objetivo era, respectivamente, ampliar el espectro del amparo para fortalecerlo como principal mecanismo jurisdiccional de protección de los derechos fundamentales y garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes que atravesaban el territorio nacional.<sup>346</sup>

### **3.6 Corolario**

Después de este capítulo, se expondrán las reflexiones finales de este trabajo. Entre otras cosas, se responderá a las preguntas planteadas líneas arriba sobre cómo se conjuntaron los procesos coyunturales con los procesos estructurales y las razones por las cuales en 2011 el gobierno federal decidió

---

<sup>344</sup> Sobre ese tema, véanse Medellín, “Principio pro persona”, 2013, pp. 6-10 y Ferrer MacGregor, “Interpretación conforme”, 2011, pp. 531-622.

<sup>345</sup> Medellín, “Principio pro persona”, 2013, p. 4.

<sup>346</sup> Al respecto, véanse Cárdenas, “La nueva Ley”, 2013, pp. 383-409 y Castilla Juárez, “Ley de Migración”, 2014, pp. 151-183.

promover una reforma para ampliar el respeto y la protección de los derechos humanos, a pesar de que el resto del sexenio había defendido a ultranza una política de seguridad que violentaba estos derechos.

Sin embargo, antes de esgrimir esas conclusiones, vale la pena enunciar, a manera de corolario de esta sección, los elementos que propongo como principales detonadores coyunturales de la reforma de 2011. En primer término, se debe tomar en cuenta la situación de los partidos durante ese año. Por un lado, las elecciones de 2009 cambiaron la correlación de fuerzas entre las distintas agrupaciones políticas y modificaron el tamaño de las bancadas en la Cámara de Diputados. Por otro lado, la cercanía de las elecciones presidenciales de 2012 generó un ambiente político dinámico: los aspirantes a la presidencia luchaban por la candidatura de su respectiva fuerza política y los miembros de cada partido tenían que definirse por apoyar a una de las opciones.

De esta manera, las elecciones de 2009 cambiaron la dinámica legislativa y esta nueva dinámica marcó la discusión de la reforma. Asimismo, tanto los resultados electorales de 2009 (aunados a los comicios locales de 2010) como la proximidad de la elección presidencial de 2012 motivaron a los partidos políticos a buscar mejorar su imagen ante los votantes: el PRI para consolidar las ganancias obtenidas a mitad de sexenio, el PAN y el PRD para recuperarse del golpe que significaron los resultados de 2009, y los tres partidos para ganar la presidencia en 2012.

Puesto que el aumento de la violencia y las consecuentes violaciones a derechos humanos eran una de las principales críticas al gobierno de Calderón, sostengo que esa pugna entre los partidos para consolidarse como la mejor opción política para el electorado fue uno de los motivos que los impulsó a aprobar la reforma. Dicho de otro modo, no importaba en qué punto del espectro político se ubicara un partido, ninguno quería ser percibido como indolente ante la violencia y las violaciones a derechos humanos. Por eso, la reforma se aprobó por consenso.

En segundo término, el activismo de la sociedad civil fue clave para que se promulgara la reforma. Durante todo el sexenio, las ONG defensoras de derechos humanos realizaron una intensa labor en favor de éstos: si bien aquí dirigí la mirada hacia el MPJD, hubo otras, como HRW o AI, que escrutaron meticulosamente las acciones del gobierno en esta materia y publicaron informes y recomendaciones al respecto, o, como los colectivos de los familiares de los desaparecidos, que exigieron al Ejecutivo que cambiara el enfoque militarista de su estrategia de seguridad y que abandonara su indiferencia hacia las víctimas de la guerra contra el narcotráfico.

Para 2011, después de cinco años de guerra, la movilización de las organizaciones estaba mejor coordinada y tenía mayor visibilidad.<sup>347</sup> De esta manera, su lucha fue clave para la promulgación de la reforma en dos sentidos. Por un lado, el Congreso recogió las propuestas y las demandas de distintas organizaciones para incorporarlas a las modificaciones a la ley. Por el otro, el aumento del activismo y la visibilización de la lucha de la sociedad civil aumentó la presión sobre el gobierno para que éste protegiera efectivamente los derechos humanos.

Esta presión fue uno de los factores que impulsó a los diputados, a los senadores, a los legisladores estatales y al propio presidente a promover la reforma. Por su visibilidad, su presencia mediática, el gran arrastre popular que tuvo y la cantidad de figuras públicas que lo apoyaron, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad fue uno de los principales factores de presión en este sentido.

Así, la presión que imprimía la sociedad civil organizada era tal que el gobierno federal tenía que hacer algo para demostrar su verdadero compromiso con los derechos fundamentales. De otro modo, esta presión podía generar inestabilidad política, mermar el desempeño económico de México, golpear la imagen internacional del presidente Calderón o disminuir las posibilidades electorales del PAN en los comicios de 2012.

---

<sup>347</sup> Al respecto, véase Somuano, “Las organizaciones civiles”, 2010, pp. 197-230.

En tercer lugar, sostengo que la presión internacional que los gobiernos de otros países ejercieron sobre México, la cual fue aumentando de intensidad a lo largo del sexenio y llegó niveles muy altos en 2011, fue otro motivo coyuntural para la promulgación de la reforma. Si bien esta presión internacional se quedó en el terreno diplomático y no escaló hasta el punto de llegar a afectar sustantivamente el comercio exterior o la inversión extranjera, la retórica de condena a la situación generalizada de violencia en nuestro país era cada vez más dura. Por ello, el presidente Calderón buscaba impedir que estos roces diplomáticos tuvieran consecuencias políticas y, sobre todo, económicas en las relaciones bilaterales de México. Asimismo, el gobierno calderonista intentaba evitar que los principales aliados internacionales de México dejaran de respaldar su estrategia de seguridad, pues eso hubiera significado un duro golpe a la legitimidad de la guerra contra el narcotráfico.

En síntesis, propongo que los tres principales motivos coyunturales para la promulgación de la reforma fueron: 1) el interés electoral de los partidos políticos, 2) los reclamos cada vez más fuertes y sonoros de las organizaciones no gubernamentales, con el MPJD como caso representativo, y 3) la condena internacional a la situación de derechos humanos en México junto con la consecuente presión diplomática que ésta significaba.

Por último, vale la pena señalar que, en *Decisiones difíciles*, un libro de reciente publicación en el que Felipe Calderón narra y reflexiona sobre su experiencia al frente del Ejecutivo, el presidente solamente menciona la reforma en materia de derechos humanos en una ocasión y la caracteriza como un error. Es decir, en un libro de casi 400 páginas, Calderón sólo alude a la reforma de 2011 una vez. Esto refuerza la hipótesis de que la reforma en materia de derechos humanos no era una parte integral ni un punto prioritario en la agenda calderonista, pero los elementos coyunturales descritos en este capítulo encaminaron al gobierno federal hacia esa dirección. A continuación, se reproduce el fragmento del texto en el que Calderón comenta la reforma:

las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, impulsadas de buena fe por Santiago Creel y otros legisladores, terminaron por ser desafortunadas. Éstas implicaron ampliar al extremo

las garantías para los procesados, potenciándolas a su favor, de manera tal que el mayor beneficio procesal que pueda haber en cualquier legislación del mundo se consideraría parte del derecho interno mexicano, y facultaría a los jueces y a otras autoridades para interpretar el alcance de dichas garantías, e incluso a separarse de la norma cuando consideren que contraviene un tratado internacional o la Constitución en materia de un derecho humano. Estas modificaciones se hicieron de buena fe, pero con una enorme ingenuidad: nos han llevado a un “hipergarantismo” que exacerba la impunidad, pues se ofrece todo tipo de medios a los procesados para obtener una libertad que en ocasiones no se justifica. Al mismo tiempo, se ignoró la difícil realidad de inseguridad en México y, de manera paradójica, ha ocasionado incluso una mayor indefensión para quienes ven vulnerados más que otros sus derechos humanos: las víctimas y sus familiares.<sup>348</sup>



# Instituto Mora

---

<sup>348</sup> Calderón, *Decisiones difíciles*, 2020, pp. 237-238.

## REFLEXIONES FINALES

Los primeros dos capítulos se centraron en explicar los procesos estructurales relacionados con los derechos humanos, que se desarrollaron entre 1998 y 2011, y antecedieron a la promulgación de la reforma, a saber: la institucionalización de los derechos humanos y su inclusión en la legislación nacional; el surgimiento de un lenguaje de derechos humanos entre las élites políticas, en los medios de comunicación y en las organizaciones de la sociedad civil; la profesionalización de las ONG defensoras de los derechos humanos en México, la entrada en escena de organizaciones internacionales (tanto gubernamentales como no gubernamentales) especializadas en la materia y la creación de redes de acción colectiva entre ambas; la alternancia del partido en el poder y la democratización (gradual y parcial) del sistema político mexicano; el fortalecimiento de la SCJN, la CNDH y otras instituciones clave para la protección de los derechos humanos; así como el viraje de la política exterior de México hacia una posición menos soberanista y más activa frente a los derechos humanos, lo que se cristalizó en el reconocimiento de la competencia contenciosa de la COIDH y permitió que organismos internacionales especializados monitorearan la situación de los derechos fundamentales en el país.

Los procesos enlistados en el párrafo anterior se pueden considerar como las raíces estructurales de la reforma de derechos humanos de 2011, ya que ésta fue un paso más en el largo camino de institucionalización de los derechos humanos en México. La institucionalización de los derechos humanos inició con anterioridad al período de estudio de esta tesis (1998-2011), pero se intensificó notablemente durante éste. En tal sentido, se puede considerar que la reforma siguió la inercia de avances legales e institucionales en materia de derechos humanos que inició en la recta final del gobierno zedillista, atravesó todo el sexenio foxista y continuó durante la administración calderonista.

Estos procesos fueron graduales, complejos y, en ocasiones, la protección de los derechos humanos avanzaba un paso para después retroceder dos. Además, los avances institucionales y legales no siempre se materializaron en una mejora sustancial de la situación de los derechos humanos en el país. Así, a lo largo del período estudiado —aunque probablemente esto se pueda extender a temporalidades más antiguas y a otros rubros de la historia nacional—, lo que establecía la legislación protectora de los derechos fundamentales rara vez se cumplía a cabalidad. Lo mismo ocurrió con el mandato de las instituciones encargadas de promover esos derechos. Por ello, a pesar de que se dieron grandes pasos en el rubro legal-institucional, los avances en la protección efectiva de los derechos humanos fueron, más bien, modestos.

Los presidentes Zedillo y Fox utilizaron a los derechos humanos como instrumento de legitimación en el marco de la entrada de México a la dinámica internacional de democratización política y apertura del mercado. En este tenor, durante sus sexenios, se avanzó considerablemente en la agenda de institucionalización de los derechos humanos, aunque, en la práctica, la protección efectiva de los derechos humanos quedó pendiente.

Durante el gobierno de Felipe Calderón, la situación de los derechos humanos empeoró significativamente bajo la sombra de la guerra contra el narcotráfico. Es verdad que algunos factores que contribuyeron a esta espiral de violencia y algunas violaciones a derechos humanos se gestaron durante las administraciones de sus predecesores, como, por ejemplo, la consolidación de los cárteles del narcotráfico, el uso de las distintas ramas de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, la impunidad sistémica y las carencias en el aparato de procuración de justicia. Pero no es menos cierto que la política de seguridad de Calderón, cuyo rasgo principal fue la militarización total del combate al crimen organizado, generó una dinámica de violencia mixta en la que tanto las autoridades como los criminales se convirtieron en perpetradores de las violaciones a los derechos humanos, por lo general, sin enfrentar consecuencias legales.



De esta manera, la reforma de 2011 llegó en un momento apremiante para el gobierno federal. La situación de violencia parecía insostenible: las cifras de homicidios y desapariciones aumentaban escandalosamente y no parecía que la administración calderonista pudiera conseguir ganar su guerra contra el narcotráfico pronto. Además, el ambiente político-social era complicado. Por un lado, el PAN había perdido una buena cantidad de asientos en el Congreso en las elecciones de 2009, los comicios presidenciales de 2012 se acercaban y la polarización que permeó el ambiente político desde la elección de 2006 se mantenía encendida. Por otro lado, diversas organizaciones proderechos humanos, colectivos de familiares de víctimas y gobiernos extranjeros presionaban al presidente Calderón para que cambiara su estrategia de seguridad y su postura ante las víctimas de la guerra. En este contexto de presión interna y externa —política, social y diplomática—, se formuló, se discutió y se aprobó la reforma. Por eso, argumento que estos elementos contextuales fueron las principales causas coyunturales de la reforma.

En este tenor, una de las posibles aportaciones de este trabajo sería mostrar lo que hay detrás de una reforma constitucional de gran calado: procesos estructurales complejos que tardan varios años en gestarse combinados con situaciones y fenómenos de carácter coyuntural que funcionan como catalizadores. Es deseable que se realicen estudios similares dedicados a otras leyes y reformas importantes para la historia reciente de México tanto en el ámbito de los derechos humanos (por ejemplo, con la Ley de Víctimas) como en otras esferas, tales como la fiscal, la electoral o la de seguridad pública. Esto es parte de la tarea de historizar tanto el presente como el pasado de las sociedades.

Aquí se señaló un aspecto que, a primera vista, puede parecer contradictorio del gobierno de Felipe Calderón: por un lado, se gestaron avances legales e institucionales en materia de derechos humanos en México y, por el otro, se militarizó la seguridad pública, lo que trajo consecuencias atroces para los derechos fundamentales de los mexicanos. En ese sentido,

otra aportación que puede hacerse desde la historia es abonar a comprender la lógica de esta aparente contradicción. La paradoja deja de ser tal cuando uno se da cuenta de que la institucionalización de los derechos fundamentales y su protección efectiva han avanzado por vías separadas y a ritmos disímiles en México desde la década de 1990. Lamentablemente, aunque eso excede los límites de esta investigación, parecería que el destino de la reforma de 2011 fue el mismo. Una legislación ambiciosa, amplia y profunda que sigue sin entregar los resultados esperados, ya que su aplicación ha sido pobre: han faltado voluntad política, dispositivos institucionales adecuados y, sobre todo, un cambio de paradigma en la política de seguridad y combate al crimen organizado, la cual sigue dependiendo excesivamente del componente militar, ahora, con la presencia de la Guardia Nacional.

De esta manera, desde los años noventa hasta la fecha, se han ido creando y consolidando distintos mecanismos legales e institucionales para proteger los derechos humanos de los mexicanos. Es innegable que la CNDH, la SCJN, las organizaciones no gubernamentales y distintos organismos internacionales desempeñan un papel cada vez más destacado en la defensa de los derechos humanos en nuestro país, además de que están cada vez más arraigados en el andamiaje institucional de México. También es evidente que los derechos humanos están cada vez más incorporados al juego político, la vida social, la labor jurisdiccional y el debate público de este país. Adicionalmente, cada vez es más frecuente leer fallos de tribunales con una argumentación basada en los derechos fundamentales, oír a presentadores de noticias de radio o televisión hablar de los derechos humanos o escuchar a diputados, senadores, gobernadores y demás figuras políticas referirse a estos derechos en sus discursos.

Todos estos son avances significativos y no se deben menospreciar, pues hoy los mexicanos cuentan con una amplia gama de recursos a su disposición para defender sus derechos humanos. Sin embargo, es urgente que estos avances a niveles institucional, legal y discursivo se reflejen en el terreno, para lo cual es necesario que se cumpla y se ejecute la reforma de

2011 a cabalidad. Los avances en materia de derechos humanos han transformado el panorama legal-institucional del país; es hora de que también transformen la realidad socioeconómica en la que viven los mexicanos. Antes de que se gesten otras reformas de gran calado para proteger los derechos humanos de manera más amplia, se requiere que el marco legal existente se aplique efectivamente. Sin duda, algunas modificaciones legales y algunos ajustes institucionales podrían ayudar, pero lo verdaderamente apremiante es la ejecución y el cumplimiento de la legislación que ya existe.

Finalmente, es importante señalar las tareas pendientes de esta investigación. Éstas se podrían desarrollar en futuros ejercicios académicos. En primer lugar, para continuar abonando a la comprensión de la reforma de 2011, sería provechoso que se realice un ejercicio similar a éste desde la historia oral. Los testimonios de los protagonistas de la reforma enriquecerían el conocimiento que se tiene de la institucionalización de los derechos humanos en México y proporcionarían un medio para contrastar los argumentos de este trabajo, lo cual, a su vez, favorecería la realización de otros estudios sobre los derechos humanos en México desde una perspectiva histórica. En segundo término, hace falta estudiar el papel de los medios de comunicación en el proceso de institucionalización de los derechos humanos en México y su influencia para que se promulgara la reforma. Este trabajo concentró su atención en otros actores, pero, sin duda, vale la pena estudiar a la prensa como un agente cuyas acciones influyen en la situación de los derechos humanos en el país. En tercer lugar, es necesario examinar más a fondo el papel de cada uno de los actores tratados en esta investigación (CNDH, SCJN, COIDH, ONU y ONG) en la agenda de derechos humanos en México. Por último, sería provechoso que se realizaran investigaciones más detalladas sobre el proceso de discusión legislativa de la reforma.

## FUENTES CITADAS

### Bibliografía

Abramovich, Víctor, “Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso ‘Campo Algodonero’ en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6, 2010, pp. 167-182.

Acosta, Mariclaire, “El legado autoritario y la falta de acceso a la justicia”, en Mariclaire Acosta Urquidi (coord.), *La impunidad crónica en México. Una aproximación desde los derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2006, pp. 19-56.

Aguayo Quezada, Sergio y Javier Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’: el PAN y los derechos humanos” en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (comps.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 331-363.

Aguayo Quezada, Sergio y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 4 (190), octubre-diciembre 2007, pp. 709-739.

Álvarez Icaza, Emilio, “La institucionalización de los derechos humanos. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos” en Roberto Blancarte (coord.), *Los grandes problemas de México. Cultura e identidades*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 115-148.

Anaya Muñoz, Alejandro, “Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, vol. 53, núm. ¾, julio-diciembre 2013, pp. 771-793.

Anaya, Alejandro, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31,

núm. 1, febrero 2009, pp. 35-58.

Ansolabehere, Karina, *La política desde la justicia*, México, Flacso/Fontamara, 2007.

Azaola, Elena, “El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”, *Desacatos*, núm. 40, diciembre 2012, pp. 159-170.

Azis Nacif, Alberto, “El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México: ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009, pp. 9-62.

Aziz Nassif, Alberto, “Paradojas electorales de 2012”, *Desacatos*, núm. 42, mayo-agosto 2013, pp. 41-62.

Bailón Corres, Moisés Jaime, “De las garantías individuales a los derechos humanos y sus garantías: la reforma constitucional del 10 de junio de 2011”, *Derechos Humanos México*, núm. 18, 2018.

Bastidas, Sabino, “México: el sexenio solitario de Felipe Calderón”, *Política Exterior*, vol. 26, núm. 148, julio-agosto 2012, pp. 94-101.

Becerra Ramírez, Manuel, “México Ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006.

Bédarida, François, “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 20, 1998, pp. 19-27.

Benítez Manaut, Raúl, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. ½ (191/192), enero-junio 2008, pp. 184-208.

Bickford, Louis, “El fiscal especial y la justicia de transición en México”, en *Memoria Seminario Internacional Comisiones de la Verdad: tortura,*

*reparación y prevención*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Asociación para la Prevención de la Tortura/Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez/Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo, 2003, pp. 207-234.

Calderón, Felipe, *Decisiones difíciles*, México, Debate, 2020.

Callegari, André Luis, “Crimen organizado: concepto y posibilidad de tipificación delante del contexto de la expansión del derecho penal”, *Derecho penal y criminología*, vol. 31, núm. 15, 2010.

Campos, Roy, *El juicio ciudadano. Evaluación de la presidencia de Felipe Calderón en México, 2006-2012*, México, Consulta Mitofsky, 2012.

Capuccio, Laura, “La responsabilidad del Estado en las muertes del campo algodonero. A propósito de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Guaragua*, año 14, núm. 34, verano 2010, pp. 51-58.

Cárdenas, Jaime, “La nueva Ley de Amparo”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 29, julio-diciembre 2013, pp. 383-409.

Carrillo Prieto, Ignacio, “La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado. Un caso de políticas públicas de justicia transicional”, en Andrea Rossi y Luis Eduardo Zavala, *Políticas públicas y derechos humanos en México*, México, Instituto Tecnológico de Monterrey, 2010, pp.383-450.

Castells, Manuel, *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2009

Castilla Juárez, Karlos, “Ley de Migración mexicana: algunas de sus inconstitucionalidades”, *Coyuntura y debate*, vol. 12, núm. 23, pp. 151-183.

Cervantes Porrúa, Israel, “El drama de Felipe Calderón en la guerra en contra del narcotráfico”, *Andamios*, vol. 14, núm. 34, mayo-agosto 2017, pp. 305-328.

Chabat, Jorge, "El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales", *Istor: Revista de Historia Internacional*, vol. 11, núm. 42, 2010, pp. 3-14.

Chabat, Jorge, "La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor", *CIDE: Colección de Documentos de Trabajo*, núm. 196, enero 2010, pp. 1-21.

Cossío Díaz, José Ramón, "Algunas notas sobre el caso Rosendo Radilla Pacheco", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, 2014, pp. 803-834.

Cossío Díaz, José Ramón, "Análisis Jurídico de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar", *Este País, Tendencias y Opiniones*, núm. 86, 1998.

Covarrubias Velasco, Ana, "La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos", *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 3 (173), julio-septiembre 2003.

Dresser, Denisse, *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México*, México, Aguilar, 2016.

Dutrénit, Silvia "Historia y derechos humanos" en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*, México, FLACSO/UNAM, 2010. pp. 107-134.

Dutrénit, Silvia, "Rosendo Radilla v. The Mexican Government: Visibility and Invisibility in a Crime and its Reparation", *Asian Journal of Latin American Studies*, vol. 27, núm. 3, 2014, pp. 73-100.

Espinoza Hernández, Raymundo, "Las recomendaciones de la CNDH. El control del poder y la protección de los derechos humanos", *Alegatos*, año 32, núm. 97, septiembre-diciembre de 2017, pp. 341-366.

Estévez, Ariadna, "La violencia en México como crisis de derechos humanos: las dinámicas violatorias de un conflicto inédito", *Contemporánea*, vol.

2, núm. 1, enero-junio 2012, pp. 21-44.

Estévez, Ariadna, "Transición a la democracia y derechos humanos en México: La pérdida de la integralidad en el discurso", *Andamios*, vol. 3, núm. 6, junio 2007.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad: El nuevo paradigma para el juez mexicano", *Estudios constitucionales*, vol. 9, núm. 2, 2011, pp. 531-622.

Franco, Marina y Florencia Levin, "El pasado cercano en clave historiográfica", en Marina Franco y Florencia Levin (comps.), *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*, Buenos Aires, Paidós, 2007.

Galen Carpenter, Ted, *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America*, Nueva York, Cato Institute, 2003.

Gil Villegas, Francisco, "México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4 (166), octubre-diciembre 2001, pp. 819-839.

Gómez, Arely (coord.), *El sistema penal acusatorio en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2016.

González Rodríguez, Sergio, *Huesos en el desierto*, México, Anagrama, 2002.

Gutiérrez, Natividad, "La autonomía y la resolución de conflictos étnicos: Una perspectiva de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar", *Nueva antropología*, vol. 19, núm. 63, 2003.

Guzik, Keith, "Security a la Mexicana: on the particularities of security governance in Mexico's War on Crime", *Theory and Society*, vol. 42, núm. 2, marzo 2013, pp. 161-187.

Guzmán Robledo, María Teresa, "Nacimiento y evolución de la positivación de los derechos humanos en México (Breve relato)", *Revista Direitos*



*Fundamentals & Democracia*, vol. 23, núm. 1, 2018.

Hernández Hernández, Gerardo, “Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012”, *Política y Cultura*, núm. 44, 2015, pp. 159-187.

Hernández Rodríguez, Rogelio, “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes” en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 449-486.

Hincapié Jiménez, Sandra y López Pacheco, Jairo Antonio, “Ciclos de movilización y crisis de derechos humanos. La acción colectiva de las ONG nacionales y los derechos humanos en México”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 56, 2016, pp. 26-38.

Hirales Morán, Gustavo A., *México, ajustando cuentas con la historia (justicia transicional fallida)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017.

Islas, Moisés, “La lucha por la democracia y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 8, núm. 14, enero-junio 2016, pp. 1-7.

Loaeza, Soledad, “El surgimiento de un electorado de derecha” en *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 279-292.

Loaeza, Soledad, “La derrota a medio camino: Las elecciones federales de 2009” en *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 293-308.

Loaeza, Soledad, “Vicente Fox's Presidential Style and the New Mexican Presidency”, *Mexican Studies*, vol. 22, núm. 1, 2006, pp. 3-32.

López Ugalde, Antonio, “Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la Policía Federal”, Proyecto Atalaya, ITAM/Fundar, diciembre 2012.

- Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “Reforma constitucional en materia de derechos humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, núm. 130, enero-abril 2011, pp. 405-425.
- Méndez, José Luis, “El liderazgo político en la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012)”, *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 1, enero-marzo 2015, pp. 116-170.
- Meyer, Lorenzo, “Felipe Calderón o el infortunio de una transición”, *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 1 (219), enero-marzo 2015, pp. 16-44.
- Meyer, Lorenzo, *El Estado en busca de ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, México, Oceáno, 2005.
- Mijangos, Pablo, *Historia Mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*, México, El Colegio de México, 2019.
- Moloeznik, Marcos Pablo, “Balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada: reflexiones sobre alternancia política y cultura de la legalidad, justicia penal y derechos humanos en México”, *Letras jurídicas*, vol. 5, núm. 5, 2007.
- Montesinos Zimbrón, Alarii Donaxi, “Relación entre la cohesión interna y el proceso de selección de candidatos en las elecciones primarias presidenciales: el caso de México, PRI, PAN y PRD (2000-2012)”, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012.
- Muñoz Martínez, Hepzibah y Jeffrey, Leslie, “La guerra contra las drogas en México, la política exterior canadiense y los derechos humanos”, *Revista de El Colegio de San Luis*, vol.4, núm.7, enero-junio 2014, pp. 50-68.
- Oikión Solano, Verónica, “Verdad, Justicia y Reparación contra el Terrorismo de Estado en México durante La Guerra Sucia”, en Rodolfo Gamiño Muñoz (coord.), *La Liga Comunista 23 de Septiembre. Cuatro décadas*

*a debate: historia, memoria, testimonio y literatura*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos/Universidad Autónoma de Tlaxcala-Facultad de Ciencias para el Desarrollo Humano, 2014, pp. 375-400.

Ortega García, Ramón, “La jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos a la luz de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 15, 2015.

Pastor, Manuel y Carol Wise, “The lost sexenio: Vicente Fox and the new politics of economic reform in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, vol. 47, núm. 4, 2005, pp. 135-160.

Pereyra, Guillermo, “México: Violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, julio-septiembre 2012, pp. 429-460.

Pérez Correa, Catalina, “México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal”, *Derecho en Acción*, CIDE, 8 de diciembre de 2015.

Pérez Dámazo, Ana Yeli, “Campañas negativas en las elecciones 2000 y 2006 en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre de 2014, pp. 87-11.

Pérez Morales, Vania, Doria Vélez Salas, Francisco Javier Rivas Rodríguez y Manuel Vélez Salas, “Evolución de la extorsión en México: un análisis estadístico regional (2012-2013)”, *Revista mexicana de opinión pública*, núm. 18, 2015, pp. 113-135.

Prud’homme, Jean-François, “El sistema de partidos”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 121-158.

Rangel Hernández, Laura, “Sentencias condenatorias al Estado mexicano

dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional”, *Revista IUS*, vol. 5, núm. 28, 2011, pp. 160-186.

Reyes del Campillo, Juan, “Elecciones locales 2010 y cambio de escenario político”, *El Cotidiano*, núm. 165, enero-febrero 2011, pp. 5-18.

Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *México: ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009.

Rodríguez Araujo, Octavio, “Metamorfosis del régimen político mexicano, ¿irreversible?” en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México: ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009, pp. 253-294.

Ruano, Lorena, “Inercia institucional en un ambiente difícil. Las relaciones de México con Europa durante la administración de Felipe Calderón: 2006-2012”, *Foro Internacional*, vol. LIII, núm. 3-4, julio-diciembre 2013, pp. 619-644.

Ruiz Cabañas Izquierdo, *El respeto, la protección y promoción de los derechos humanos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Ana Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)” en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos humanos en política exterior*, México, ITAM/Porrúa, 2011, pp. 188-205.

Salvatierra, Sarahí, Andrés Díaz y José Knippen, “Las deudas de la verdad en México ante el discurso de justicia transicional”, en *Derecho a la verdad en México: Alcances y limitaciones en casos de violaciones graves de derechos humanos*, Ciudad de México, Artículo 19/ Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C./ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C./ Ciudadanos en Apoyo de los Derechos Humanos A.C./ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos A.C., 2018, pp. 112-136.

Sámamo, Miguel Ángel, Carlos Durand, y Gerardo Gómez, “Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar en el contexto de la declaración de los Derechos de los pueblos americanos”, *Ponencia presentada en la X Jornadas Lascasianas Internacionales*, 2000.

Sánchez Cordero, Olga, “La presunción de inocencia y otros derechos del inculpado en el proceso penal a la luz de su análisis constitucional. Un caso paradigmático: Florence Cassez”, *Jurídica: anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 44, 2014, pp. 109-122.

Sánchez Escobar, Carlos Ernesto, “Sobre el concepto de crimen organizado. Significación de su contenido en la legislación penal salvadoreña”, *Policía y Seguridad Pública*, vol. 1, núm. 2, 2012, pp. 27-62.

Saviano, Roberto, *CeroCeroCero. Cómo la cocaína gobierna el mundo*, España, Anagrama, 2013.

Silva Forné, Carlos, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Desacatos*, núm. 40, septiembre-diciembre 2012, pp. 47-64.

Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.

Somuano, María Fernanda, “Las organizaciones civiles: formación y cambio” en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 197-230.

Treviño, Javier y Marcela Valdivia, “Gobernando el pasado: el proceso de justicia transicional en México, 2001-2006”, *Foro Internacional*, vol. 54, núm. 1 (215), enero-marzo 2014, pp. 31-75.

- Vázquez Moyers, Alfonso y Germán Espino Sánchez, “La producción discursiva en la guerra contra el narcotráfico en el sexenio de Calderón: en busca de la legitimidad perdida”, *Discurso y Sociedad*, vol. 9, núm. 4, 2015, pp. 492- 518.
- Velázquez Flores, Rafael, “Balance general de la política exterior de México, 2000-2006”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. 48, núm. 1/2 (191/192), enero-junio 2008, pp. 81-122.
- Velázquez López Velarde, Rodrigo, “¿Cooperación o conflicto? Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el sexenio de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 1, enero-marzo 2015, pp. 171-216.
- Viano, Cristina, “Desarrollo, tramas y desafíos de la Historia Reciente” en Cristina Viano (coord.), *Miradas sobre la Historia, fragmentos de un recorrido*, Argentina, Prohistoria Ediciones, 2012, pp. 120-142.
- Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- Wolf, Sonja, “La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, *Foro Internacional*, vol. 51, núm 4 (206), octubre-diciembre 2011, pp. 669-714.
- Yunuen Ortega, Reynaldo y María Fernando Somuano, “Introducción: El período presidencial de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 1 (219), enero-marzo 2015, pp. 5-15.
- Zazueta Aguilar, Humberto, Joaquín Torres-Osorno y Cristina Hardaga Fernández, *La guerra sucia en México y el papel del Poder Legislativo: Comparativo internacional*, Grupo Parlamentario del prd, Cámara de Diputados, 2009.

## Hemerografía

*BBC Mundo*, Londres.

*Crónica*, Ciudad de México.

*Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México.

*El Universal*, Ciudad de México.

*La Jornada*, Ciudad de México.

*La Razón*, Ciudad de México.

*Milenio*, Ciudad de México.

*Proceso*, Ciudad de México.

### **Otras fuentes primarias**

Amnistía Internacional, *México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército*, 2009.

Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles: Migrantes en movimiento en México*, 2010.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, 2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de País, México. Situación de derechos humanos en México*, 2015.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas*, 2015.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 1/1998*, 8 de enero de 1998.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 26/2001*, 27 de noviembre de 2001.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 28/2006*, 16 de octubre de 2006.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 45/2010*, agosto de 2010.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación general número 17*, 2009.

Comité Ejecutivo del Partido Acción Nacional, *Estatutos Generales del Partido Acción Nacional aprobados por La XVII Asamblea Nacional Extraordinaria*, 2016.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, serie C, núm. 205, sentencia del 16 de noviembre de 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, Serie C, núm. 209, sentencia de 23 de noviembre de 2009.

Corte Penal Internacional, *Estatuto de Roma*, 1998.

Discurso del presidente Ernesto Zedillo con motivo de la apertura de sesiones ordinarias del primer período del H. Congreso de la Unión, San Lázaro, Ciudad de México, 1 de septiembre de 1999. Disponible en: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_archivo\\_gral.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html)

Discurso del presidente Ernesto Zedillo con motivo de las elecciones federales de 1997, Los Pinos, Ciudad de México, 6 de julio de 1997. Disponible en: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_archivo\\_gral.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html)

Discurso del presidente Ernesto Zedillo con motivo de las Elecciones Federales, Los Pinos, Ciudad de México, 2 de julio de 2000. Disponible en: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_archivo\\_gral.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html)

Discurso del presidente Ernesto Zedillo durante la ceremonia de clausura de la IX Reunión Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de



Gobierno en el salón plenario del Palacio de las Convenciones, La Habana, Cuba, 16 de noviembre de 1999. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/nov99/16nov99.html>

Discurso del presidente Felipe Calderón con motivo de la Promulgación de la Ley de Migración Ciudad de México, Los Pinos, Ciudad de México, 24 de mayo de 2011, obtenido de: Presidencia de la República, *La voz de los hechos. Discursos del Presidente Felipe Calderón Hinojoza*, México, Presidencia de la República, 2012.

Discurso del presidente Felipe Calderón con motivo del CXLIX aniversario de la Batalla del 5 de mayo de 1862 y toma de protesta de Bandera a los soldados del Servicio Militar Nacional Puebla, Puebla, 5 de mayo de 2011, obtenido de: Presidencia de la República, *La voz de los hechos. Discursos del Presidente Felipe Calderón Hinojoza*, México, Presidencia de la República, 2012.

Discurso del presidente Felipe Calderón con motivo del Diálogo con miembros y representantes de la sociedad civil sobre seguridad, Castillo de Chapultepec, Ciudad de México, 23 de junio de 2011, obtenido de: Presidencia de la República, *La voz de los hechos. Discursos del Presidente Felipe Calderón Hinojoza*, México, Presidencia de la República, 2012.

Discurso del presidente Vicente Fox con motivo de la presentación del el Programa Nacional de Derechos Humanos, Los Pinos, Ciudad de México, 10 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=16118>

Discurso del presidente Vicente Fox con motivo de su primera intervención del debate presidencial, Museo Tecnológico de Chapultepec, Ciudad de México, 26 de mayo de 2000. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Gpm84H99hbo>

Discurso del presidente Vicente Fox con motivo de su toma de posesión como

presidente de México, Congreso de la Unión, Ciudad de México, 1 de diciembre de 2000. Disponible en:

<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=4>

Discurso del presidente Vicente Fox con motivo de su visita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 12 de abril de 2002. Disponible en:

<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=2879>

Fiscalía Especializada de Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana*, 18 de noviembre de 2006.

Human Right Watch, *Los desaparecidos de México*, 2013.

Human Rights Watch, *Impunidad uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, 2009.

Human Rights Watch, *Injusticia militar*, 5 de diciembre de 2001.

Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. Una evaluación crítica*, 2008.

Human Rights Watch, *México: El cambio inconcluso*, 16 de mayo de 2006.

Human Rights Watch, *México: Víctimas por partida doble*, 6 de marzo de 2006.

Human Rights Watch, *México-Justicia en peligro*, 23 de julio de 2003.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, 2004.

Organización de las Naciones Unidas, *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, 1992.

Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la*

*tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, diciembre 2014.*

Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, abril 2014.*

Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, marzo 2009.*

Organización de las Naciones Unidas, *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas, 1998.*

Página web oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores:  
<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/introduccion.php>

Página web oficial de Parametría:  
[http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4043](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4043)

Página web oficial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas:  
<https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/PastMembers.aspx>

Página web oficial del Instituto Nacional Electoral:  
<https://portalanterior.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm>

Página web oficial del Instituto Nacional Electoral:  
[https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados Electorales 2009/.](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados Electorales 2009/)

Secretaría de Desarrollo Social, *Informe de rendición de cuentas 2006-2012, 2012.*

Secretaría de la Defensa Nacional, *Informe de rendición de cuentas 2006-2012*, 2012.

Secretaría de Marina, *Sexto Informe de Labores*, 2012.

Spot de la coalición Alianza por el Cambio (Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México), *Ya*, 2000.

Spot de la coalición Alianza por el Cambio (Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México), *¿Acaso creen que no tenemos memoria?*, 2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007*, 2008.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo directo en revisión 517/2011*, 2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesis: P. LXVI/2009, Interrupción del embarazo*, 2009.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesis: P./J. 38/2000, Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la constitución)*, 2000.