

¿“Formas de desventaja inmerecida” o los costos perversos de la democracia mexicana? Un estudio sobre la sentencia del caso Atenco en la Corte IDH*

“Forms of Undeserved Disadvantage” or the Perverse Costs of Mexican Democracy? A Study on Ruling of the Atenco Case in the Inter-American Court

ISRAEL COVARRUBIAS**
JOSUÉ CASTRO PUGA***

RESUMEN

El Estado mexicano tiene una deuda histórica en relación con el respeto y la garantía de los derechos humanos, ya que a lo largo de los decenios en que operó el régimen político autoritario y durante la etapa de la más reciente institucionalidad democrática no sólo ha fallado en garantizar las condiciones para su pleno respeto, sino que ha incurrido en numerosas ocasiones en violaciones graves a derechos humanos. El presente artículo problematiza, desde un punto de vista politológico, las implicaciones políticas del caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs México, cuya sentencia fue dictada en noviembre de 2018 en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se analizan los distintos focos de atención que dicho caso visibiliza en relación con los desafíos a la democracia mexicana y, sobre todo, su calidad, que se presentan al Estado como respuesta obligada a las “formas de desventaja inmerecida” que él mismo ha producido con sus acciones y omisiones.

Palabras clave: *derechos humanos, democracia, CIDH, tortura, desventaja inmerecida.*

ABSTRACT

The Mexican State has a historical debt in relation to the respect and guarantee of human rights. Throughout the decades in which the authoritarian political regime operated and during the stage of the most recent democratic institutionalization, it has not only failed to guarantee the conditions for its full respect but has incurred on numerous occasions serious human rights violations. This article analyzes, from a political point of view, the implications of the case of Women Victims of Sexual Torture in Atenco vs. Mexico, whose judgment was delivered in November 2018 at the Inter-American Court of Human Rights. The different focuses of attention that this case makes visible are analyzed in relation to the challenges to Mexican democracy and, above all, its quality, which are presented to the State as a forced response to the “forms of undeserved disadvantage” that it has produced with its actions and omissions.

Keywords: *human rights, democracy, inter-american court of human rights, torture, forms of undeserved disadvantage.*

* Artículo de investigación recibido el 08-01-2020 y aceptado el 05-05-2020.

** Profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. <https://orcid.org/0000-0001-6264-0204>.

*** Profesor de asignatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. <https://orcid.org/0000-0003-2879-5151>.

SUMARIO: 1. Introducción / 2. México, un país en vías de democratización / 3. Un escenario en construcción / 4. La sentencia de la Corte IDH / 5. Conclusiones: ¿un balance positivo? / 6. Referencias

1. INTRODUCCIÓN

México se ha transformado de manera acelerada en su ámbito político, institucional y social durante los últimos cuatro lustros; de hecho, es otro país en relación con la manera en cómo se organizaba y desarrollaba en las décadas precedentes, por lo menos en los tres rubros citados. Se puede decir metafóricamente que el cambio de siglo fue un acontecimiento fundacional para el país y no una simple vuelta de página en el calendario, ya que cambiaron las estructuras del régimen y del sistema político, así como la arquitectura del Estado y la sociedad.

Sin entrar en una identificación exhaustiva de todos los rubros en los cuales México manifiesta cambios de gran calado, es posible observar una serie de transformaciones en el campo de la ordenación jurídico-política que involucra la forma de organización de los poderes del Estado y el impacto que se genera cuando el andamiaje normativo deja atrás su fundamentación histórica,¹ en la que los derechos humanos casi siempre terminaban relegados a una forma puramente retórica, para ir al encuentro de una ordenación jurídico-política que se envuelve por completo en la bandera de los derechos humanos como principio constitucional a partir de 2011 con la llamada “reforma sobre derechos humanos”.² No obstante, la realidad histórica de los últimos sexenios congela esta imagen, a veces desproporcionada desde el punto de vista institucional, sobre todo cuando las prácticas sociales en donde se puede incluir el recuento

¹ Una fundamentación que estuvo soportada en una “legalidad autoritaria” que venía desde la formación del sistema político post-revolucionario. *Vid.* Centeno, Miguel Ángel, *The Failure of Presidential Authoritarianism: Transition in Mexico*, en Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo (comps.), *Politics, Society, and Democracy. Latin America*, Boulder, Co., Westview Press, 1998, pp. 27-47.

² Rojas Amandi, Víctor Manuel, La unidad sistémica del derecho internacional y del derecho nacional en el tema de los derechos humanos, *Metapolítica*, año 21, número 99, octubre-diciembre 2017, p. 65.

de daños en términos de pérdidas de vidas humanas expresan una situación radicalmente alejada de esa percepción. En este sentido, durante el largo desarrollo del sistema político mexicano postrevolucionario, pero sobre todo luego de su institucionalización a mediados de los años cuarenta, no hubo presidente mexicano que no defendiera el discurso de los derechos humanos, incluso se llegó al paroxismo en el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), luego de la noche del 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco, al terminar sosteniéndose paradójicamente en el lema “Todo es posible en la paz”, que precedió la inauguración de los Juegos Olímpicos,³ aunque ya como secretario de Gobernación de su predecesor (Adolfo López Mateos, presidente de la república entre 1958 y 1964) se había caracterizado por ser un secretario de “mano dura” contra la disidencia social, encarnada en aquel momento en los movimientos magisteriales, el de los médicos, el de los ferrocarrileros y el del campesinado armado.⁴ Así, en una cantidad creciente de casos era prácticamente inexistente la defensa y protección *real* de los derechos humanos a lo largo del país en esos años de la “época de oro” del autoritarismo mexicano, caracterizado, entre otras cosas, por un conjunto de acciones sistemáticas de acoso y represión contra todos aquellos sujetos y agrupaciones que les resultaran “disidentes” o “peligrosas” para la “estabilidad” del propio sistema político.⁵

El presente artículo problematiza y discute algunos momentos políticos que ha producido el caso sentenciado en noviembre de 2018 en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), titulado *Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs México*, donde existió una violación sistemática de derechos humanos durante el 3 y 4 de mayo de 2006, luego de los enfrentamientos entre los pobladores del municipio de San Salvador Atenco, perteneciente al Estado de México, y diversos cuerpos policiacos estatales y federales, además de municipales. Éste es un caso que ya había sido admitido por la Comisión Interamericana de

³ Toledo, Alejandro, *Todo es posible en la paz. De la noche de Tlatelolco a la fiesta olímpica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2008, p. 11.

⁴ Zermeño, Sergio, *Ensayos amargos sobre mi país. Del 68 al nuevo régimen, cincuenta años de ilusiones*, México, Siglo XXI, 2018, pp. 45 y ss.

⁵ Vid. Montemayor, Carlos, *La violencia de Estado en México. Antes y después de 1968*, México, Debate, 2010.

Derechos Humanos (CIDH) en 2011, a partir de una petición que realizaron el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro ProDH) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional en 2008.⁶ Y dado que, a juicio de la Comisión, el Estado mexicano sólo aceptó parcialmente las recomendaciones, juzgó que “no había avanzado integral y sustantivamente en el cumplimiento de las recomendaciones”.⁷ Así, en septiembre de 2016 la CIDH pidió la intervención de la Corte IDH “por la necesidad de obtención de justicia para las víctimas” y de que “concluyera y declarara la responsabilidad internacional del Estado mexicano por las violaciones contenidas en su Informe de Fondo y que se ordenara al Estado, como medidas de reparación, las recomendaciones incluidas en dicho informe”.⁸

¿Qué podemos extraer de esta sentencia desde el punto de vista político?, ¿cuáles ejes de análisis son posibles plantear para pensar las consecuencias tanto de la sentencia como del caso sobre el que ésta resolvió? Es decir, ¿qué impacto tiene para la situación actual que vive nuestro país en relación con los derechos humanos en particular y con la democracia mexicana en general?, ¿se vuelve un precedente relevante en la materia o se seguirá la lógica reactiva, como ha sucedido en diversas ocasiones pasadas, es decir, oscilando entre aceptaciones estatales a medias y una frágil o a veces nula protección de los derechos humanos? El argumento principal que se desarrollará a lo largo de las distintas secciones que componen esta contribución sostiene que es innegable que una parte de la relevancia de la sentencia radica en que visibiliza y pone bajo presión al Estado mexicano sobre uno de los desafíos principales de su democracia y sobre su calidad, particularmente en la dimensión transversal del Estado de derecho; desafío que puede ser enunciado a través de lo que Mario A. Hernández denomina como la respuesta obligada a las “formas de desventaja inmerecida” producidas por el Estado (sea por acción u omisión), y que terminan por acorralar a los ciudadanos en el fondo de una realidad que mezcla, por una parte, “[una] incapacidad de imaginarse la vida

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), San José, Costa Rica, Corte IDH, 2018, p. 5.

⁷ *Ibidem*, p. 7.

⁸ *Idem*.

en ausencia del encuentro con la violencia” y, por la otra, “la discriminación arbitrari[a]”.⁹

Cabe agregar que con la noción de “formas de desventaja inmerecida” este autor hace un esfuerzo conceptual relevante por referir, no sólo desde una perspectiva normativa, sino también desde una perspectiva de filosofía práctica, los problemas que importan para el campo de los derechos humanos. Las desigualdades y las desventajas sociales en el acceso a bienes primarios que experimentan diversos sectores de la población, que revisten un carácter estructural y derivan de injusticias acumuladas históricamente son inmerecidas, ya que no son atribuibles a la acción o inacción de los propios individuos que la sufren, y dificultan su capacidad de agencia. Estas desigualdades y desventajas, al relacionarse con la casi completa ausencia de una experiencia libre de violencia estructural, definen también un tipo de subjetividad, incapaz de concebir una vida en otras condiciones, limitada en su personalidad moral para ejercer plenamente su ciudadanía y participar políticamente. Finalmente, se destaca el papel primordial del Estado en el mantenimiento de las condiciones estructurales mencionadas, tanto por sus acciones como por sus omisiones.¹⁰

Asimismo, es oportuno no perder de vista las condiciones concomitantes y las conexiones en varios niveles del caso bajo estudio, en términos de su relevancia política y social, ya que este problema “le explotó en las manos” a Enrique Peña Nieto (gobernador del Estado de México entre 2005 y 2011, y presidente de México entre 2012 y 2018), en un sexenio donde la defensa de los derechos humanos se volvió una carta dolorosa por el grado endémico de violaciones que sucedieron a lo largo de su mandato.¹¹ Sobre todo se tiene un ingrediente de primer orden en el hecho de que la zona en donde tuvieron lugar los sucesos y los actores

⁹ Hernández, Mario Alfredo, “La justicia transicional, las compensaciones y los derechos de las víctimas”, en Aragón Rivera, Álvaro, González Placencia, Luis y Hernández, Mario Alfredo (coords.), *Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica. Hacia un equilibrio reflexivo entre el horizonte normativo y las expectativas ciudadanas de justicia*, México, Tirant lo Blanch-Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2017, p. 354.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Guevara Rosas, Erika, Enrique Peña Nieto, el recuento de los daños, [en línea], Amnesty International, 30 de noviembre de 2018 [consultado: 15 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/11/enrique-pena-nieto>

involucrados ya habían sido los protagonistas (aglomerados en el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra) de diversos enfrentamientos en los primeros años del gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), a causa de la iniciativa del megaproyecto para la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) —era una de las diez obras de infraestructura más importantes a nivel global al comienzo del siglo—, y en ese entonces produjo muchísimas opiniones encontradas, igual que ha pasado con la actual administración federal, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, en sus primeros meses de mandato, al oponerse y cancelar el proyecto NAICM, que puso en marcha el entonces presidente Peña. De hecho, cuando fue Jefe de Gobierno del Distrito Federal (2000-2005), López Obrador se había opuesto abiertamente al megaproyecto del aeropuerto empujado por Fox.¹²

Por lo tanto, el presente artículo es un ejercicio de análisis de algunos aspectos clave del contexto político en el que se dieron los hechos referidos en el *Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs México*, que deben considerarse para hacer valoraciones críticas y contextualizadas de las posibles implicaciones de la sentencia en cuestión, así como para realizar ejercicios de prospectiva con respecto a la situación de los derechos humanos en México. Las bases epistemológicas de la postura teórica que se asume en este ejercicio de análisis contextual pueden caracterizarse siguiendo el esquema de dicotomías epistemológicas propuesto por Nohlen (2011):¹³ *a)* Sistémica, ya que, en primer lugar, pretende sumar perspectivas y formular hipótesis a partir del ejercicio de problematización en torno a aspectos clave del contexto, asumiendo la subjetividad que esto implica, como pretensión opuesta a la búsqueda de regularidades o leyes estables y una causalidad lineal para el fenómeno estudiado, así como tomar en cuenta las interacciones protagonizadas por un sistema institucional y corporativo, no realizadas primariamente por actores individuales; *b)* centrada en la comprensión, ya que lo estudiado es observado, descrito y comprendido a partir de la significación que el propio contexto le otorga;

el-recuento-de-los-danos/.

¹² Domínguez Virgen, Carlos, De aeropuertos y cisnes negros, *Metapolítica*, año 19, número 89, abril-junio 2015, p. 20.

¹³ Nohlen, Dieter, El contexto en el análisis politológico, *Intersticios Sociales*, número 2, septiembre-febrero 2011, pp. 1-20.

c) inductiva, ya que no parte de leyes generales descontextualizadas, sino que a partir del caso concreto ensaya hipótesis teóricas con respecto a los mecanismos de operación del sistema analizado; d) sistemática, ya que parte del análisis del contexto presente y acude al escrutinio del pasado como elemento que ayuda a comprender las relaciones entre variables y factores en el momento actual. Es decir, no se asumen postulados nomotéticos, nomológicos, ni se asume el contexto como ahistórico, sino que se echa mano del pasado para comprender el perfil del fenómeno estudiado.

2. MÉXICO, UN PAÍS EN VÍAS DE DEMOCRATIZACIÓN

Resulta paradigmático que fuera durante la escansión del año 2000 cuando se hizo realidad la efectividad del proceso de democratización mexicana, el cual por lo menos empenó a dos generaciones de mexicanos para que tuviera lugar la llamada “alternancia política”. Con las elecciones presidenciales del 2000, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la presidencia de la república por primera vez desde su fundación, en 1946; entonces se comenzó a hablar del fin de la transición a la democracia en México y de la necesidad de construir una nueva institucionalidad, afín con el paradigma democrático.¹⁴ Dadas las condiciones específicas bajo las cuales se desarrolló el proceso de democratización, era indispensable que, en el lugar de una elección inaugural que simbolizara la escansión temporal del “antes” y el “después” del autoritarismo (el “grado cero” en la historia política del país), se presentara un cambio en el Poder Ejecutivo federal de manera pacífica para empujar una alternancia real del poder presidencial.¹⁵ Además, resultó aún más relevante que todo esto haya tenido lugar con el triunfo de Vicente Fox Quesada, catapultado por

¹⁴ Meyer, Lorenzo, Entre el pluralismo y la dispersión. La difícil tarea de institucionalizar la democracia mexicana, en González Pedrero, Enrique (coord.), *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, México, Fondo de Cultura Económica/ Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, pp. 63-76.

¹⁵ Crespo, José Antonio, Partidos políticos: entre el escándalo y la irrelevancia, *Metapolítica*, año 7, número 30, julio-agosto 2003 p. 89; también *vid.* Covarrubias, Israel, ¿Formas de cambio político o cambios sin forma? Anotaciones sobre la democratización mexicana y sus pendientes, en Ocampo Alcántar, Rigoberto y Cruz Revueltas, Juan Cristóbal (coords.), *México, una centuria. Estudios sobre el siglo xx mexicano*, México, Publicaciones Cruz, 2012, pp. 47-85.

el Partido Acción Nacional (PAN) en coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y no por la vertiente izquierdista, concentrada en el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas y en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que ya había puesto en predicamento al sistema político en las elecciones de 1988 a través del Frente Democrático Nacional (FDN), precursor del PRD.¹⁶

Lejos de realizar una caracterización puntual de cómo se llegó política y socialmente al 2000 en relación con las diversas dinámicas del cambio político mexicano que estaban desarrollándose desde dos décadas antes, basta con decir que el proceso de democratización mexicano provocó sorpresa por su lentitud y ambigüedad, ya que no lograba colocar una ruta de salida clara a las transformaciones que desde distintos frentes comenzaban a exigirle a los actores que tutelaban en aquel momento las sedes del poder político. En efecto, el cambio tuvo su espacio privilegiado en el ámbito electoral y en la competencia partidista a través de un sistema de partidos y de un conjunto de reglas electorales que fueron adecuándose a las exigencias del futuro inmediato. Conjuntamente apareció como realidad indiscutible la erosión gradual de diversos mecanismos de control, tanto de manera institucional como de modo informal, en manos del presidente de la república y del denominado “partido oficial”, control que en muchos casos también atendía precisamente a una tutela oficialista de los derechos humanos; además, la democratización mexicana encontró uno de sus motores más dinámicos en la constante movilización y visibilidad de la sociedad civil y de diversos actores emergentes, incluso radicales, como sucedió a partir de 1994 con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el sureste mexicano.¹⁷

El protagonismo creciente y efectivo de la acción colectiva bajo la égida clásica de los movimientos sociales y en formas completamente autónomas de organización de la sociedad civil frente al poder político-partidista hizo de las luchas por el reconocimiento de los derechos humanos una de sus expresiones más icónicas al comienzo del primer gobierno de

¹⁶ Crespo, José Antonio, La crisis mundial de los partidos dominantes, *Metapolítica*, año 3, número 10, abril-junio 1999, pp. 297-311.

¹⁷ Whitehead, Laurence, *The Peculiarities of 'Transition' a la mexicana*, Notre Dame, Kellog Institute, Cuaderno de Trabajo número 4, enero 1994.

la alternancia.¹⁸ Es evidente que se pueden agregar otros ámbitos de impacto, pero estos tres son esenciales para la cabal comprensión del papel que se ha jugado en México en el campo de la protección y defensa de los derechos humanos, y que resultan necesarios para entender el papel de México frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, aunque sea un terreno en el cual falta todavía mucho por hacer, sobre todo después de la larga y violenta lucha contra la delincuencia organizada, que ha producido decenas de miles de muertes de ciudadanos mexicanos a todo lo largo del país en los dos últimos sexenios.¹⁹

Si bien es cierto que el sexenio de Vicente Fox “brilló opacamente”, es innegable que tuvo el acierto histórico de lograr “sacar al PRI de Los Pinos”; además, logró la implementación de diversas iniciativas institucionales que hoy son esenciales para la vida democrática mexicana, por ejemplo, la política de transparencia y acceso a la información, que quizá sea uno de sus logros mayores desde el punto de vista de la nueva institucionalización política del país.

Por su parte, en el campo de los derechos humanos, su desempeño como gobierno fue más bien “tímido”.²⁰ En esta materia es menester reconocer que el gobierno foxista introdujo un cambio de actitud frente a la manera en que se trataba la temática de derechos humanos en la tradición autoritaria mexicana, pero también debe señalarse que el nuevo enfoque partió de una retórica conciliadora que aceptaba la necesidad de enfrentar ciertos “retos” y posibilidades de mejora.²¹ Por ejemplo, en ese sexenio el gobierno mexicano extendió una invitación abierta a los procedimientos especiales para visitar el país, permitió la instalación de la Oficina en México de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; reconoció, en 2002, la competencia del Comité de Derechos Humanos, el Comité

¹⁸ Azaola, Elena, Derechos humanos en México, en Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios. Tomo II: Economía y política*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 305-319.

¹⁹ Cfr. Covarrubias, Israel, México, del cambio político a la inseguridad de la democracia, en *Revista Historia Autónoma*, número 10, 2017, pp. 197-214.

²⁰ Azaola, Elena, *op. cit.*

²¹ Anaya, Alejandro, Calidad de la democracia y derechos humanos en México, en Cansino, César y Covarrubias, Israel (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada/Ediciones de Educación y Cultura, 2007, pp. 161-174.

para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité Contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; tuvo lugar la elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México en 2003 por parte de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y el 10 de diciembre de 2004 presentó el Programa Nacional de Derechos Humanos, construido con apego a los principios de la Declaración de Viena, pero que ignoró en gran parte los trabajos de los organismos públicos del sistema de protección de *ombudsman* y de las organizaciones no gubernamentales.²² De este modo, si bien hubo avances innegables en relación con la forma de abordar la cuestión de los derechos humanos en comparación con el sistema autoritario previo, los avances de fondo (en el sentido de profundas transformaciones de diseño institucional) en la materia de protección a los derechos humanos fueron insuficientes.

3. UN ESCENARIO EN CONSTRUCCIÓN

En el sexenio de Fox, el nombre de San Salvador Atenco se colocó en el centro de la política nacional, al impugnar en las calles lo que juzgaban como una lucha legítima blandiendo simbólicamente machetes en contra de la expropiación de sus tierras por parte del gobierno foxista para llevar a cabo el megaproyecto del NAICM. En aquel momento el gobierno optó por una estrategia de expropiación porque no contaba —afirma Carlos Domínguez Virgen— con los “recursos financieros suficientes para ofrecer una mejor compensación a las comunidades afectadas”;²³ de hecho —agrega—, “el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en ese momento, Francisco Gil Díaz, se negó rotundamente a que se emitiera deuda, a pesar de que esto era necesario, sobre todo durante las primeras etapas del proyecto, mientras se liberaba la reserva territorial del AICM para reconvertirla, licitarla y darle viabilidad financiera al nuevo aeropuerto en el mediano y largo plazo”.²⁴

²² González, Óscar, Derechos humanos en la administración Fox (2000-2006), en González, José Enrique (coord.), *Balance de los derechos humanos en el “sexenio del cambio”*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2009, pp. 19-43.

²³ Domínguez Virgen, Carlos, *op. cit.*, p. 20.

²⁴ *Ibidem*, pp. 20-21.

Por consiguiente, la oferta del gobierno fue pagar en 7.20 pesos el metro cuadrado de tierra, a lo que el FPDT reaccionó de modo negativo por considerarlo un auténtico despojo. A partir de entonces se dio un ciclo de protestas y movilizaciones que inició en 2001 y culminó luego de enfrentamientos y encarcelamientos de muchos integrantes del FPDT, lo que incluyó la cancelación definitiva del proyecto el 6 de agosto de 2002.²⁵

La decisión de cancelar el megaproyecto fue una consecuencia de los crecientes desencuentros que mostraba el gobierno de Fox —se hablaban incluso de una larga “resaca” que venía desde el triunfo electoral del 2000— con diversos sectores populares y con el conjunto de movilizaciones y exigencias por parte de la sociedad civil organizada, así como de movimientos sociales.²⁶ Esto se aunó al hecho de que en un contexto de incipiente consolidación democrática no necesariamente se podía presuponer un “acuerdo” efectivo entre nuevo gobierno y sociedad. De hecho, lo que estaba creciendo era el divorcio entre el Estado y la sociedad, y éste tal vez era uno de los rasgos más relevantes del cambio político que había tenido lugar después de las elecciones del 2000.²⁷ El célebre politólogo italiano Giovanni Sartori, invitado por el gobierno foxista para proponer un proyecto de reforma institucional que entonces era sostenida bajo la égida de la reforma del Estado, sentenciaba con toda claridad: “Primero la casa, después el mobiliario”.²⁸

La cancelación del NAICM significó una victoria y terminó por consolidar al FPDT. En las palabras del Frente, esto supuso lo siguiente:

Después del triunfo vino la etapa de resolución del posconflicto mediante la firma de un Convenio Político firmado entre los gobiernos Federal, Es-

²⁵ Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, La lucha de Atenco, un derecho universal, *El Cotidiano*, volumen 23, número 150, julio-agosto 2008, pp. 108, 111.

²⁶ Por ejemplo, la larga marcha que encabezó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional desde Chiapas hacia la Ciudad de México en el mismo año de las movilizaciones del FPDT, por momentos mostraba una errática conducción del gobierno, aunque este último siguiera escudado en el “bono democrático” de la alternancia.

²⁷ Córdova, Arnaldo, La democratización de México. Alternancia y transición, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *México ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009, p. 100.

²⁸ Sartori, Giovanni, Primero la casa, después el mobiliario, *Nexos*, número 293, mayo 2002, pp. 27-28.

tatal y el FPDT. Durante los años del 2004 y 2005 se impulsaron proyectos en el campo, la educación y la salud mediante las mesas de diálogo que se mantuvieron hasta mayo de 2006 con el Gobierno Estatal. La politización o la conciencia política alcanzada en esa lucha, nos permitió continuar impulsando el proceso de unidad con diversas fuerzas en esfuerzos sectoriales y multisectoriales. No podíamos dejar de lado ninguna lucha por pequeña o grande que fuera; nuestro aporte era un machete como símbolo del corazón de nuestra esencia comunitaria.²⁹

Tiempo después, a principios de mayo de 2006, el intento de desalojo de unos vendedores de flores en Texcoco, municipio aledaño a San Salvador Atenco, fue el disparador de los enfrentamientos entre el FPDT con policías de los tres niveles, en la que semejó una auténtica insurrección por parte de los pobladores de esta zona en contra de una estrategia organizada con antelación; incluso podía leerse como la “revancha” por haber provocado la cancelación del NAICM.³⁰ Además, llamó mucho la atención la particular objetivación que en sus transmisiones las dos televisoras nacionales más importantes (Televisa y Tv Azteca) mostraron en relación con un policía siendo golpeado por integrantes del Frente, en un intento de volcar la opinión pública hacia el lado del gobierno. Así, lo que “parecía” un simple desalojo de vendedores en la vía pública a consecuencia de una política de reordenamiento urbano municipal terminó por devenir en un episodio perverso donde el uso excesivo de la fuerza fue la constante, a grado tal que su eco resuena doce años después con la sentencia que la Corte IDH realizó en noviembre de 2018.³¹

La narración de los hechos acaecidos durante el 3 y 4 de mayo de 2006 por parte del Frente, que se cita en extenso, es reveladora:

Los gobiernos Federal, Estatal y Municipal de Texcoco lanzaron una brutal acción policiaca el 3 de mayo, en el contexto del recorrido de la *Otra Campaña*, reprimiendo a los compañeros floristas y al FPDT, e incumpliendo lo

²⁹ Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, *op. cit.*, p. 111.

³⁰ *Ibidem*, p. 112.

³¹ En este artículo se utiliza la noción de *perversidad* como consecuencia no esperada de la acción social. *Vid.* Boudon, Raymond, *Effets pervers et ordre social*, París, Presses Universitaires de France, 1977.

acordado el día anterior. Los granaderos hicieron una valla para no permitir que instalaran sus puestos; después lanzaron piedras, gases lacrimógenos y golpearon con palos, mientras que los compañeros floristas y del FPDT se replegaron en una casa donde fueron sitiados. En Atenco se prepararon acciones de autodefensa para que el gobierno dialogara y liberara a nuestros compañeros.

Resistimos desde las 10 de la mañana hasta las 3 de la tarde aproximadamente, momento en el cual llegó a ese lugar un grupo de granaderos tratando de desbloquear la carretera Lechería- Texcoco. Golpearon a la gente con piedras, palos, toletes, lanzaron gas lacrimógeno e incendiaron carros particulares; también destrozaron ventanas de los negocios y dispararon armas de fuego. Así fue como algunos compañeros fueron heridos y el niño de 14 años llamado Javier Cortez resultó muerto por arma de fuego. En ese momento la gente se defendió y logramos retirar del pueblo a toda la fuerza pública, momento en el cual los medios de comunicación se encargaron de manipular la información diciendo que el gobierno debía mandar más refuerzos, apoyándose con la repetición de la imagen de un ciudadano de Atenco golpeando a un policía; sin embargo, las agresiones que nosotros sufrimos no fueron dadas a conocer.

[...] El día 4 de mayo de 2006, a las seis de la mañana, hubo un brutal operativo de aproximadamente cuatro mil a cinco mil elementos policíacos, con un despliegue mediático inédito de Televisa y Televisión Azteca. Al ingresar las fuerzas policíacas a San Salvador Atenco fueron detenidas 217 personas, entre menores, mujeres y hombres del FPDT y de la *Otra Campaña*. En la incursión asesinaron a Alexis Benhumea con el impacto de una lata de gas lacrimógeno. En las detenciones se violentaron nuestros derechos humanos, ya que a las compañeras las violaron; a todos los golpearon y los torturaron física y psicológicamente. Allanaron los domicilios y ahí cometieron robos, destrozos y se llevaron a gente que nada tenía que ver. También hubo compañeras extranjeras que fueron detenidas, violadas, torturadas y golpeadas, además de ser deportadas de inmediato de manera inconstitucional. Todos fueron trasladados al penal de Santiaguito en Toluca, Estado de México, donde fueron recibidos con una golpiza al pasar la aduana mientras los mantenían incomunicados. Al paso de los días comenzaron a ser liberados bajo

fianza. Mientras, en Atenco, en los días siguientes, se vivió un ambiente de tensión, incertidumbre y la represión continuó con la fuerza pública dentro de las comunidades, haciendo rondines para intimidar a la población, manipulando a los medios de comunicación, y lanzando rumores de realizar más detenciones y cateos.³²

Los enfrentamientos, incluida su crudeza y violencia, donde destacan las torturas sexuales en contra de las mujeres detenidas, que son la causa de la querrela en contra del Estado mexicano, se volvieron un acontecimiento político que dejó entrever algunos de los efectos “positivos” del proceso de democratización mexicano, ya que su enorme margen de visibilidad “no oficial” fue posible gracias a esa capacidad de autonomía que logró la sociedad mexicana frente al poder político federal y frente a los otros poderes que comenzaban a jugar en la arena pública del país con mucha intensidad (empresarios, medios de comunicación, gobiernos estatales de distinta procedencia ideológica, etcétera). En este sentido, desde aquel momento se observó una creciente opinión pública más crítica y menos dependiente en sus confrontaciones con los gobiernos, a tal punto que logró ponerlos contra la pared. Esto resultó un hecho relevante que consolidó el proceso de democratización posterior al año 2000, ya que rompió una parte significativa de aquella añeja cultura política proclive a la lisonja y a la tutela en una lógica de “arriba hacia abajo”. Asimismo, se volvió con el tiempo una palanca que dinamitaría las luchas sociales y civiles por la defensa de los derechos humanos en los siguientes años.

4. LA SENTENCIA DE LA CORTE IDH

El 28 de octubre de 2015, la CIDH emitió un Informe de Fondo que notificó al Estado mexicano una serie de recomendaciones que se desprendían del caso de once mujeres que sufrieron tortura sexual y otras violaciones graves a sus derechos humanos en los enfrentamientos del 3 y 4 de mayo de 2006 en Atenco. Entre las conclusiones que se observaban, destacan las siguientes:

³² Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, *op. cit.*, pp. 111-113.

1. La violación de los derechos a la libertad personal y garantías judiciales;
2. La violación de los derechos a la integridad personal, a la vida privada, autonomía y dignidad, a la igualdad y no discriminación, a no ser torturada y a vivir libre de violencia;
3. La violación de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial;
4. La violación del derecho a la integridad personal.³³

Asimismo, la CIDH formuló cinco recomendaciones al Estado mexicano:

1. Disponer una reparación integral a favor de Mariana Selvas Gómez, Georgina Edith Rosales Gutiérrez, María Patricia Romero Hernández, Norma Aidé Jiménez Osorio, Claudia Hernández Martínez, Bárbara Italia Méndez Moreno, Ana María Velasco Rodríguez, Yolanda Muñoz Diosdada, Cristina Sánchez Hernández, Angélica Patricia Torres Linares y Suhelen Gabriela Cuevas Jaramillo, por las violaciones de derechos humanos declaradas. Esta reparación debe incluir tanto el aspecto material como moral.
2. Brindar de forma gratuita, inmediata y por el tiempo que sea necesario, el tratamiento médico y psicológico o psiquiátrico, según corresponda, a las víctimas del presente caso que así lo soliciten y de manera concertada con ellas.
3. Continuar investigando de manera efectiva, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable, con el objeto de esclarecer en forma integral los hechos violatorios de la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos e identificar y sancionar los distintos grados de responsabilidad, desde la autoría material hasta posibles autorías intelectuales y otras formas de responsabilidad, incluyendo aquellas derivadas de la cadena de mando, de las distintas formas de participación de diversos cuerpos de seguridad tanto de nivel estadual como federal, así como de posibles actos de encubrimiento u omisión, así como evitar [en el marco de la investigación] cualquier forma de revictimización y asegurar que la calificación jurídica de los hechos sea conforme a los estándares descritos en el [...] informe.
4. Disponer las medidas administrativas, disciplinarias o penales correspondientes frente a las acciones u omisiones de los funcionarios esta-

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 5-6.

tales que contribuyeron a los distintos factores de denegación de justicia identificados en el [...] informe.

5. Adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole, para evitar la repetición de violaciones de derechos humanos como las cometidas en el presente caso. En particular, el Estado deberá adoptar medidas de no repetición dirigidas a capacitar a los cuerpos de seguridad tanto a nivel federal como estadual en la prohibición absoluta de la tortura y de la violencia sexual y de otra índole contra la mujer, así como a enviar un claro mensaje de repudio a este tipo de actos. El contenido de esta medida deberá extenderse al personal médico y a todo funcionario estatal a cargo de las diferentes etapas de una investigación de hechos como los sucedidos en el presente caso. Asimismo, el Estado deberá fortalecer la capacidad institucional para asegurar que las investigaciones de casos de alegada violencia sexual en general y de tortura sexual por parte de agentes estatales en particular, sean compatibles con los estándares descritos en el [informe].³⁴

El Estado mexicano informó de varias acciones encaminadas a cumplir las recomendaciones que le habían vertido, pero la CIDH terminó por considerar, “luego de cuatro prórrogas, que el Estado no había avanzado integral y sustantivamente en el cumplimiento de las recomendaciones”.³⁵ Así pues, la CIDH presentó el caso a la Corte IDH el 17 de septiembre de 2016, “por la necesidad de justicia para las víctimas” y, como se mencionó previamente, finalmente la CIDH le solicitó a la Corte que “concluyera y declarara la responsabilidad internacional del Estado mexicano por las violaciones contenidas en su Informe de Fondo y que se ordenara al Estado, como medidas de reparación, las recomendaciones incluidas en dicho informe”.³⁶ Entre el 11 de noviembre de 2016 y el 20 de diciembre de 2017 tuvo lugar el desarrollo de notificación al Estado y a los representantes de las víctimas, la presentación de solicitudes, argumentos y pruebas, hasta culminar con los alegatos finales de las partes involucradas. Finalmente, la Corte comenzó las deliberaciones del caso el 26 de noviembre de 2018

³⁴ *Ibidem*, p. 6.

³⁵ *Ibidem*, p. 7.

³⁶ *Idem*.

y dictó sentencia el 28 de noviembre.³⁷ En el trámite de caso ante la Corte, los representantes de las víctimas presentaron su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas pidiendo que la Corte declarara la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la violación de varios artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos, además de la violación del deber de adoptar disposiciones de derecho interno. También solicitaron que el Estado adoptara diversas medidas de reparación, así como el reintegro de costas y gastos. El Estado presentó su escrito de contestación, interponiendo una excepción preliminar donde reconocía sólo algunas de las violaciones alegadas, y respondió a las solicitudes de reparación. Posteriormente, la Comisión y los representantes presentaron sus observaciones a dicha excepción preliminar, y se llevó a cabo la audiencia pública para escuchar los alegatos orales finales de ambas partes. Durante el proceso, la Corte recibió dieciséis escritos en calidad de *amicus curie*. En la audiencia referida, los jueces solicitaron la presentación de información y pruebas para mejor resolver, que fueron presentadas por las partes. El presidente de la Corte solicitó al Estado mexicano, los días 24 y 31 de agosto de 2018, la presentación de información y otra prueba para mejor resolver. Los días 18 y 19 de septiembre los representantes de las víctimas y el Estado presentaron sus observaciones a la documentación presentada por su contraparte, junto con sus alegatos finales escritos. La Corte inició la deliberación de la sentencia el 26 de noviembre de 2018, y la emitió dos días después, el 28 de noviembre de ese año.

Como era previsible, el Estado mexicano, en el sexenio de Peña Nieto, por una parte, reconoció su responsabilidad por la violación de derechos humanos en los cuatro apartados que apenas se han citado; por otra, “no por todos los motivos señalados por la Comisión y los representantes en este caso”,³⁸ que lo responsabilizaban por los hechos del 3 y 4 de mayo de 2006, como lo señalaron los representantes de las víctimas, al argüir que el Estado “no reconoce gran parte de los hechos que dan lugar a ellas”, es decir, los problemas de criminalización de la protesta que luego dieron lugar a las violaciones sistemáticas de los derechos humanos.³⁹

³⁷ *Ibidem*, pp. 7-10.

³⁸ *Ibidem*, p. 16.

³⁹ *Ibidem*, p. 15.

La Corte resolvió, en cuanto al fondo del asunto, que el Estado mexicano cometió violaciones a los derechos a la integridad personal, a la dignidad y a la vida privada; a la prohibición de tortura y derecho de reunión, el derecho a la libertad personal y a las garantías judiciales, así como el derecho a la integridad personal de los familiares de las víctimas, considerando además que la violencia sexual y tortura ejercida contra las víctimas constituyeron una forma de discriminación por razones de género. Como consecuencia, la Corte ordenó al Estado, como medida de reparación, entre otras, iniciar y continuar las investigaciones orientadas a encontrar y sancionar los perpetradores de las violaciones a derechos humanos en el caso concreto, brindar de forma inmediata y gratuita asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las víctimas que lo deseen; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpas públicas, crear un plan de capacitación de elementos policíacos, establecer un mecanismo de monitoreo y fiscalización para evaluar las políticas públicas en relación con el uso de la fuerza, elaborar un plan para fortalecer el Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual Cometida contra Mujeres, así como el pago de daños materiales e inmateriales y el reintegro de gastos y costes a la parte actora.

Por su parte, lo que se puede interpretar de la narración de los hechos que refiere la sentencia es que deja ver la manera en cómo va creciendo un mecanismo de intensificación de la violencia a partir de la escalada de los enfrentamientos, con lo que aparece un tipo particular de “desarrollo antagónico” claramente identificado con la pérdida progresiva de los límites por parte de la actuación policiaca, a grado tal que pasa de una acción ordenada jerárquicamente para recuperar una situación que está desbordándose y que hace que su acción sea “necesaria” y “legítima” a un abuso sistemático a los derechos humanos.⁴⁰ En este sentido, el caso de Atenco terminó por construir una forma poco eficaz de “desarrollo antagónico”, lo cual supone el reconocimiento de “la naturaleza conflictiva y potencialmente destructiva de los procesos de desarrollo [democrático]”.⁴¹

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 24 y ss.

⁴¹ Foxley, Alejandro, Opciones para la política posautoritaria, en Foxley, Alejandro; McPherson, Michael S. y O'Donnell, Guillermo (comps.), *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras. Ensayos en homenaje a Albert O. Hirschman*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 202.

Esto ya había sido advertido en la sentencia de la investigación que llevó a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a partir de 2007 sobre lo sucedido el 3 y 4 de mayo de 2006, partiendo precisamente de que en ese episodio había existido una violación grave a los derechos humanos. El 12 de febrero de 2009, la SCJN sentenciaba que había responsabilidad por parte del Estado “por el uso de fuerza pública de manera excesiva, desproporcionada, ineficiente, improfesional e indolente hacia el respeto a los derechos humanos”.⁴² El problema es aún más evidente en la fenomenología de la crueldad que confirman los testimonios de lo que sucedió durante los traslados de las víctimas al Centro de Readaptación Social “Santiaguito”.⁴³

Para terminar este apartado, y aunque pueda parecer una ironía, la Corte comenzó su análisis con una aseveración fundamental: los acontecimientos ocurrieron bajo la tutela de un Estado democrático.⁴⁴ ¿Por qué subrayar este aspecto? En lo fundamental, para observar precisamente el peso demoledor que tienen para la vida democrática de nuestro país, y sobre todo para la salud de su Estado de derecho, las formas de desventaja inmerecida al presenciar diversos ciclos de violación sistemática a los derechos humanos, que en este caso resultan ser muy claras y contundentes, ya que terminan, además, por “[convertirse] en marcas que cuestionan la legitimidad del régimen democrático en su conjunto”.⁴⁵

5. CONCLUSIONES: ¿UN BALANCE POSITIVO?

Es necesario señalar varios ejes de análisis para generar una problematización amplia. En primer lugar, es claro que el comportamiento histórico del Estado mexicano ante el tópico de la protección a los derechos humanos ha sido reactivo. Sin embargo, ¿qué factores han influido en ello? Específicamente, es menester cuestionar la relación entre la corrupción endémica presente en el sistema político y burocrático, y la inacción (o acción insuficiente) del Estado, no sólo en relación con la transformación de la doctrina y el discurso de los derechos humanos en un diseño ins-

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 48.

⁴³ *Ibidem*, pp. 33 y ss.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 21.

⁴⁵ Hernández, Mario Alfredo, *op. cit.*, p. 354.

titucional eficaz según las exigencias de la situación social del país, sino incluso en relación con la atención cabal de las recomendaciones y sentencias recibidas de los órganos interamericanos (a cuya jurisdicción está sometido el Estado por decisión propia).

Por ejemplo, Luz Ángela Cardona, Horacio Ortiz y Luis Daniel Vázquez discuten, en un estudio exploratorio, la relación entre corrupción y violaciones a los derechos humanos; realizan un análisis desde un punto de vista cuantitativo, pretendiendo aportar evidencia empírica sobre una relación que, a su juicio, otros han fallado en mostrar. Si bien esta correlación de indicadores resulta relevante, se considera importante señalar las omisiones del aparato estatal mexicano respecto a reformularse institucionalmente para brindar una verdadera protección a los derechos humanos; por un lado, como una muestra fehaciente de la remanencia de los componentes autoritarios y, por el otro, como un mecanismo de defensa desplegado por una élite política profundamente corrupta, desvinculada de la ciudadanía, para maximizar los beneficios que puede obtener de un estado de permanente opacidad.⁴⁶

En otras palabras, ¿en qué medida un caso como el de los atropellos perpetrados en Atenco, sobre los que se pronuncia la sentencia estudiada, evidencia el hilo conductor de un *status quo* que ha trascendido gobiernos de partidos que protegen y, a su vez, son protegidos por distintas formas de corrupción? Este eje de análisis es especialmente relevante ante el posicionamiento del gobierno encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, que ha colocado la lucha contra la corrupción como la piedra angular no sólo de sus políticas públicas, sino de su propia legitimidad.

Lo acaecido en Atenco se presenta como indicador de los efectos perversos de una democratización que se caracterizó por ser casi únicamente electoral y que, pese a ciertos avances importantes en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, no ha logrado generar un sistema institucional que enfrente las distintas formas de abuso de poder con una serie de incentivos negativos cuyo costo sea suficientemente

⁴⁶ Vid. Cardona, Luz Ángela; Ortiz, Horacio y Vázquez, Luis Daniel (2018), Violación de derechos humanos en México. Un costo poco advertido de la corrupción, *Política y Gobierno*, volumen 25, número 1, pp. 153-184.

grave para los perpetradores. Así mismo, se tendría que advertir y explicar el poco peso que tiene en México el llamado “costo moral” de la corrupción: esto significa que más allá de la oportunidad y las ventajas que ofrece la participación en los intercambios corruptos, el sujeto se vuelve partícipe de la corrupción sabiendo que los efectos de participar en esos intercambios serán bajos para su reputación social (y que no necesariamente se traducirán en una percepción negativa o “preocupante” en el terreno legal) y para las fuentes que él mismo ha creado de “reconocimiento moral”: los círculos de estima que ha construido en su carrera en el mercado cultural, político, económico y social, y que precisamente al descubrir el acto de corrupción podrían llevarlo a tener una “discusión de su identidad”, generando un trastocamiento existencial y público en las formas de ser apreciado en los círculos en los cuales desea su aceptación (inclusión).⁴⁷

Más aún, este análisis es relevante en un país que encabeza a los países del continente americano en el *Índice Global de Impunidad* como aquel con la problemática más grave en la materia,⁴⁸ y que cuenta con una puntuación de 28/100 (siendo 100 el nivel más deseable) en términos de corrupción percibida en el sector público en el *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparencia Internacional, sólo por detrás de Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela;⁴⁹ por mencionar algunos índices de alto impacto para la dinámica democrática y de los derechos humanos en México.

Como se mencionó previamente, el discurso de la protección a los derechos humanos ha tenido un uso retórico por parte del aparato gubernamental en las décadas previas a la alternancia democrática en México, y por supuesto, a partir de que puede hablarse de un proceso efectivo de democratización en el país, el recurso al tema ha ido progresivamente en aumento, corriendo en paralelo al desarrollo de la doctrina de los derechos humanos en el mundo y de la importancia, al menos discursiva, que

⁴⁷ Vid. Giulio Sapelli, *Cleptocracia. El “mecanismo único” de la corrupción entre economía y política*, Buenos Aires, Losada, 1998, p. 20.

⁴⁸ Cfr. Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez, Gerardo, *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*, México, Universidad de las Américas Puebla, 2018.

⁴⁹ Cfr. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2018*, Berlín, Transparency International, 2019.

a estos se les da en el concierto internacional. Este discurso está acompañado, desde el sexenio foxista, de un “cambio de actitud” con respecto a la época del autoritarismo mexicano, lo que ha derivado tanto en el reconocimiento de las problemáticas vinculadas con los derechos humanos como en la aceptación voluntaria de la intervención de organismos internacionales y la suscripción de normas de derecho internacional, así como una serie de transformaciones legales e institucionales en la normatividad interior del Estado mexicano. Sin embargo, tanto la teoría como los estudios empíricos y la experiencia cotidiana han mostrado, y continúan haciéndolo, que en esta materia suelen firmarse tratados que no se ponen en práctica, y que el impacto de las reformas institucionales y legales es cuestionable.⁵⁰

Rafael Velázquez Flores plantea que la promoción de los derechos humanos en el sistema mexicano tuvo mucho que ver con la entrada en vigor del neoliberalismo, puesto que, por un lado, la globalización impide el aislacionismo practicado por el sistema político mexicano que utilizaba en lo económico el sistema de sustitución de importaciones, lo que dificulta ahora que el Estado oculte las violaciones a los derechos humanos; y por el otro, la promoción de los derechos humanos está aparejada con los procesos de integración económica. Tomar en cuenta este argumento permite fortalecer la idea de que el proceso por el que los derechos humanos han ido aumentando en importancia es un proceso con fuertes elementos exógenos, y no uno exclusivamente interno a las dinámicas del propio sistema.⁵¹

La sentencia del *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs México*, del 28 de noviembre de 2018, observa varios puntos que el Estado mexicano debe adoptar como medidas de reparación y prevención de la repetición, lo que es fundamental, pero hay que apuntar que, con excepción de que todas estas disposiciones se lleven a cabo en tiempo y forma, la observación crítica sobre la baja efectividad que han tenido las reformas institucionales en materia de derechos humanos mantiene su plena vigencia: pueden llevarse a cabo reformas legales, crearse organismos de la administración pública (sean de la administración centralizada o in-

⁵⁰ Anaya, Alejandro, *op. cit.*, p. 164.

⁵¹ Velázquez Flores, Rafael, *Política exterior y derechos humanos en México: tendencias*

cluso organismos autónomos), establecer sistemas de sanciones u otras estrategias de diseño institucional, pero en un país donde en muchos casos la ley se trata como letra muerta, estas acciones no son suficientes.

Por lo tanto, un diseño institucional que pueda contribuir a transformar de fondo el tratamiento que se da a los derechos humanos en México debe establecer una serie de incentivos que sancionen de forma eficiente la inacción estatal a todos niveles al dejar de ejercer las acciones que dichos ordenamientos obligan. Este diseño institucional no exclusivamente normativo requiere, en primer término, de voluntad política y, en segundo, de la formación de cuadros profesionales en todas las áreas involucradas (no sólo de capacitación de las fuerzas policiales), privilegiando la formación de nuevos cuadros sobre el mejoramiento de los actuales, lo que lo convierte a un tiempo en un proceso que requiere de un elemento coyuntural y uno de largo aliento. Mientras los responsables en todos niveles de la cadena de mando y responsabilidad puedan mantenerse en el lado seguro de la opacidad una vez que se ha determinado que han existido violaciones a derechos humanos, las normas creadas para garantizar los mismos seguirán sin funcionar y continuará existiendo una desvinculación entre la política estatal (en muchos casos con las violaciones a derechos humanos como política) y el marco normativo.

En segundo lugar, no debe soslayarse que, pese a la cantidad de atropellos de derechos y la profusión en el ejercicio de la violencia que caracterizaron el marco contextual de los sucesos referidos en la sentencia estudiada, la cuestión de la tortura sexual sufrida por las víctimas reviste una importancia inusitada que adopta un carácter multidimensional. Se hace esta afirmación porque, además de las reflexiones (y reclamos) que deben hacerse en el campo de la justicia desde una perspectiva de género, el recurso de la tortura sexual es en esencia un arma de guerra que, contrario a ciertas creencias más o menos generalizadas, no se utiliza de la misma forma en todos los conflictos bélicos ni por todos los grupos involucrados en estos, lo que muestra su naturaleza como un auténtico producto de diseño.⁵²

a finales del siglo xx y prioridades a inicios del siglo XXI, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, volumen 11, número 40, julio-diciembre 2017, pp. 137-157.

⁵² Wood, Elisabeth J., Variación de la violencia sexual en tiempos de guerra: la violación en la guerra no es inevitable, *Estudios Socio-Jurídicos*, volumen 14, número 1, enero-

En este sentido, es posible observar que la caracterización de la tortura sexual, como efecto de esa mecánica deliberada, puede permitir sostener que es la clave que abre la puerta a un nuevo dimensionamiento para el análisis de lo que significa su utilización en casos como el de Atenco y en otros que no han corrido con la suerte de escalar a la Corte IDH. La integración de un eje de análisis polemológico a la represión intra-estatal debe abrir nuevos campos de reflexión en la materia. ¿Fueron las acciones de aquellos días en Atenco sólo una muestra de una mala conducción política del asunto, una dolorosa evidencia de neo-autoritarismo que revistió el actuar del poder, y un ejercicio de revanchismo por parte de las fuerzas de seguridad, o fueron también parte del ataque preventivo contra una formación político social que amenazaba con cobrar demasiada conciencia de sí, y que específicamente había logrado desarticular ya un megaproyecto federal insignia?

Fernando Escalante Gonzalbo señala que en la época del autoritarismo el Estado mexicano era un Estado débil con una clase política excesivamente fuerte que se expresaba en su alto grado de arbitrariedad y en la necesidad de privilegiar derechos económicos y sociales, así como en la utilización de la táctica del corporativismo.⁵³ Como se ha señalado, la democratización mexicana se desarrolló principalmente en la vertiente electoral, relativa a la dimensión de *competición* en términos de calidad democrática. En este sentido, Leonardo Morlino sostiene que, respecto a la dimensión procedimental clave, es el Estado de derecho y el aseguramiento de aquella dimensión sustantiva que refiere el respeto pleno de los derechos que se extienden además al respeto de las libertades son esenciales para mostrar un grado mínimo de profundización en términos de calidad de la democracia.⁵⁴ En el caso de fenómenos subversivos para estas dos dimensiones, como se observa en Atenco, es posible ar-

junio 2012, pp. 19-57.

⁵³ Escalante Gonzalbo, Fernando, *Imaginación, violencia y ciudadanía. El tránsito de los derechos humanos en el cambio de siglo*, en Becerra, Ricardo (coord.), *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*, México, Siglo XXI, 2017, pp. 69-86.

⁵⁴ Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009. *Vid.* Morlino, Leonardo y Palombella, Gianluigi (eds.), *Rule of Law and Democracy. Inquiries into Internal and External Issues*, Leiden, Brill, 2010.

güir que, además de lo endeble que resulta el caso mexicano en relación con la calidad democrática, se tiene la pervivencia del modelo mencionado por Escalante, de Estado débil-clase política fuerte. Ello puede dar la pauta a cuestionarse si estos fenómenos son reflejo de la defensa de dicha clase política como oposición a la emergencia de las llamadas “clases peligrosas”.⁵⁵

Es importante contar con una perspectiva más amplia para el abordaje de la temática del control social como un instrumento de dominación que permite el abuso del poder y la consiguiente violación de los derechos humanos. En la sentencia se aprecia este mecanismo, cuando sostiene que:

197. Por último, en cuanto al propósito la Corte constata que se desprende de las declaraciones de las víctimas, así como de las investigaciones realizadas por la CNDH y la SCJN que la violencia ejercida contra las once mujeres tenía el objetivo de humillarlas, a ellas y a quienes asumían eran sus compañeros de grupo; de atemorizarlas, intimidarlas e inhibirlas de volver a participar de la vida política o expresar su desacuerdo en la esfera pública, pues no les correspondía salir de sus hogares, único lugar en el que supuestamente pertenecían de acuerdo a su imaginario y visión estereotipada de los roles sociales (*infra* párrs. 210 y ss.); pero además tenía el distintivo propósito de castigarlas por osar cuestionar su autoridad, así como en retaliación por las supuestas lesiones sufridas por sus compañeros policías. Al respecto, la SCJN resaltó que “una de las causas que generaría los abusos sexuales reclamados pudo ser la circunstancia de que algunos policías, al saber de la agresión que sufrieron de manera previa sus compañeros, estaban afectados en su estado de ánimo y querían castigar a quienes creían que eran o estaban relacionados con los responsables”.⁵⁶

Líneas más adelante, continúa:

⁵⁵ Cfr. Covarrubias, Israel, ¿Populismo y nuevas clases peligrosas en la democracia? Algunas consideraciones para un debate necesario sobre los derechos humanos, en González Placencia, Luis (coord.), *Los derechos humanos de los márgenes al centro, vol. 2: Discusiones sobre ciudadanía, política y derechos*, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala-Ubijus, 2019, pp. 195-216.

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 76.

200. Ahora bien, la Corte observa con preocupación que la gravedad de la violencia sexual en este caso, además de su calificación como tortura, surge también por el hecho que se utilizó como una forma intencional y dirigida de control social. En el marco de conflictos armados, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tribunales penales internacionales y tribunales nacionales han reconocido que la violencia sexual con frecuencia ha sido utilizada como una táctica de guerra “destinada a humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza a miembros civiles de una comunidad o grupo étnico”. Esta Corte se ha referido a la forma como la violencia sexual se ha utilizado en los conflictos armados como un medio simbólico para humillar a la parte contraria o como un medio de castigo y represión. En este sentido, ha resaltado cómo la utilización del poder estatal para violar los derechos de las mujeres en un conflicto interno, además de afectarles a ellas de forma directa, puede tener el objetivo de causar un efecto en la sociedad a través de esas violaciones y dar un mensaje o lección, pues las consecuencias de la violencia sexual suelen trascender de la víctima.⁵⁷

Por esta razón, es pertinente acentuar el análisis desde la perspectiva de género, no sólo desde la óptica de la victimización, sino también desde la revictimización de las once mujeres, quienes a lo largo del operativo de represión ejecutado por los policías en San Salvador Atenco soportaron los tratos inhumanos y degradantes, en franca oposición a la esencia de una democracia y del sustrato de un Estado de derecho. Cabe anotar que, con posterioridad a los sucesos y en el ámbito de las investigaciones judiciales, tuvo lugar la continuación de la violación de los derechos de las mujeres; de ello dan cuenta las actuaciones de los peritos forenses. Todos estos actos fueron puestos de relieve por la Corte IDH en la sentencia, en el sentido de censurar, como se ha citado apenas, “la visión estereotipada de los roles sociales”.⁵⁸

Sobre la investigación en materia de derechos humanos en México es necesaria una breve anotación. Si bien la mayor centralidad del tema de

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 76-77.

⁵⁸ A pesar de que está fuera del alcance de este artículo, es oportuno no perder de vista la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009 (*excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*), San José, Costa Rica, Corte IDH, 2009, en

los derechos humanos en el discurso estatal a lo largo de la vida democrática mexicana ha ido acompañada de una mayor posibilidad de volver operativos los contenidos del discurso (ya que el entramado institucional y doctrinal del derecho internacional de los derechos humanos se fue ampliando, y como consecuencia lo hicieron también las adecuaciones normativas internas), puede asistirse a una especie de doble proceso. Por un lado, la doctrina internacional de los derechos humanos es cada vez más clara, genera más jurisprudencia e incide más en las normatividades locales, ya que los Estados, tras aceptar y ratificar los tratados internacionales en materia de derechos humanos y especialmente luego de someterse a la jurisdicción contenciosa de los órganos supranacionales garantes de derechos humanos, aceptan e implementan un *corpus* jurídico, en cierta forma externo a ellos y a sus propias lógicas, que terminan por transformarlas. Por otro lado, la mayor centralidad del término *derechos humanos* en la retórica de todos los actores políticos (sea cual sea su signo ideológico), “enloda” el terreno para la reflexión sobre la situación que guardan en realidad. Si bien en el campo estrictamente jurídico las violaciones a los derechos humanos perpetradas por el Estado pueden quedar claras con el binomio de los hechos y la normatividad, la ampliación indiscriminada del uso de la categoría por parte de la clase política requiere un programa de investigación en el campo de los derechos humanos, que lleve a cabo diversas problematizaciones en el terreno de lo metajurídico a partir de elementos jurídicos. Por ello, es importante pensar la influencia que tienen tanto los elementos doctrinales como los propiamente jurisdiccionales de los derechos humanos, así como no perder de vista el impacto de estas variables en la profundización de la calidad de la democracia o en el surgimiento de diversos fenómenos de subversión e innovación política.

¿Cuál es el panorama reciente de esta problemática? La llegada del nuevo gobierno federal, encabezado por el presidente López Obrador, ha generado una serie de expectativas encontradas en relación con la cuestión de los derechos humanos. Por un lado, hay un reconocimiento de las omisiones y acciones de las propias autoridades al violar derechos; por

especial, pp. 102-103. En esta sentencia se advierten y castigan los estereotipos de género, la discriminación y la violencia contra las mujeres.

el otro, las estrategias para su posible erradicación aún están por verificarse. De cualquier modo, ha mostrado algunas acciones que llaman la atención: la disculpa pública del Estado mexicano a la periodista Lydia Cacho, la creación de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa, que tal vez sea la “cuestión” por la que será recordado el sexenio de Peña Nieto; y para el caso que aquí se estudia, el reconocimiento y aceptación de la sentencia de noviembre de 2018 por parte del Estado mexicano.⁵⁹ Sin embargo, las formas de desventaja inmerecida aún siguen creciendo en México, y está por verse qué respuesta puntual llevará a cabo el Estado mexicano en relación con el caso Atenco. De cualquier modo, la defensa de los derechos humanos, como se ha visto en este trabajo, dista mucho de ser óptima. Parece que la democracia en México no ha logrado reconfigurar las fuertes y profundas herencias autoritarias que aún perviven en su seno. Sin embargo, aún es muy prematuro hablar de ello.

6. Referencias

- Anaya, Alejandro, Calidad de la democracia y derechos humanos en México, en Cansino, César y Covarrubias, Israel (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada/Ediciones de Educación y Cultura, 2007, pp. 161-174.
- Azaola, Elena, Derechos humanos en México, en Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios. Tomo II: Economía y política*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 305-319.
- Boudon, Raymond, *Effets pervers et ordre social*, París, Presses Universitaires de France, 1977.
- Centeno, Miguel Ángel, The Failure of Presidential Authoritarianism: Transition in Mexico, en Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo

⁵⁹ Secretaría de Gobernación, El Estado Mexicano inicia el proceso de revisión de sentencias emitidas por la CIDH; Alejandro Encinas, subsecretario de Derechos Humanos, 24 de diciembre [consultado: 25 de enero de 2019]. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/cidhel-estado-mexicano-inicia-el-proceso-de-revision-de-sentencias-emitidas-por-la-cidh-alejandro-encinas?idiom=es>.

- (comps.), *Politics, Society, and Democracy. Latin America*, Boulder, Co., Westview Press, 1998, pp. 27-47.
- Córdova, Arnaldo, La democratización de México. Alternancia y transición, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *México ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009, pp. 89-119.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs México, sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)*, San José, Costa Rica, Corte IDH, 2009.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs México, sentencia de 28 de noviembre de 2018 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)*, San José, Costa Rica, Corte IDH, 2018.
- Covarrubias, Israel, ¿Formas de cambio político o cambios sin forma? Anotaciones sobre la democratización mexicana y sus pendientes, en Ocampo Alcántar, Rigoberto y Cruz Revueltas, Juan Cristóbal (coords.), *México, una centuria. Estudios sobre el siglo xx mexicano*, México, Publicaciones Cruz, 2012, pp. 47-85.
- Covarrubias, Israel, México, del cambio político a la inseguridad de la democracia, *Revista Historia Autónoma*, número 10, 2017, pp. 197-214.
- Covarrubias, Israel, ¿Populismo y nuevas clases peligrosas en la democracia? Algunas consideraciones para un debate necesario sobre los derechos humanos, en González Placencia, Luis (coord.), *Los derechos humanos de los márgenes al centro. Vol. 2: Discusiones sobre ciudadanía, política y derechos*, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala/ Ubijus, 2019, pp. 195-216.
- Crespo, José Antonio, La crisis mundial de los partidos dominantes, *Metapolítica*, año 3, número 10, abril-junio 1999, pp. 297-311.
- Crespo, José Antonio, Partidos políticos: entre el escándalo y la irrelevancia, *Metapolítica*, año 7, número 30, julio-agosto 2003, pp. 88-93.
- Domínguez Virgen, Carlos, De aeropuertos y cisnes negros, *Metapolítica*, año 19, número 89, abril-junio 2015, pp. 19-22.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, Imaginación, violencia y ciudadanía. El tránsito de los derechos humanos en el cambio de siglo, en Becerra, Ricardo (coord.), *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*, México, Siglo XXI, 2017, pp. 69-86.

- Foxley, Alejandro, Opciones para la política posautoritaria, en Foxley, Alejandro, McPherson, Michael S. y O'Donnell, Guillermo (comps.), *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras. Ensayos en homenaje a Albert O. Hirschman*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 202-227.
- Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, La lucha de Atenco, un derecho universal, *El Cotidiano*, volumen 23, número 150, julio-agosto 2008, pp. 107-114.
- González, Óscar, Derechos humanos en la administración Fox (2000-2006), en González, José Enrique (coord.), *Balance de los derechos humanos en el “sexenio del cambio”*, México, UACM, 2009, pp. 19-43.
- Guevara Rosas, Erika, *Enrique Peña Nieto, el recuento de los daños* [en línea], Amnesty International, 30 de noviembre de 2018 [consultado: 15 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/11/enrique-pena-nieto-el-recuento-de-los-danos/>.
- Hernández, Mario Alfredo, La justicia transicional, las compensaciones y los derechos de las víctimas, en Aragón Rivera, Álvaro; González Placencia, Luis y Hernández, Mario Alfredo (coords.), *Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica. Hacia un equilibrio reflexivo entre el horizonte normativo y las expectativas ciudadanas de justicia*, México, Tirant lo Blanch/Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2017, pp. 349-377.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez, Gerardo, *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones*, México, IGI-MEX/Universidad de las Américas Puebla, 2018.
- Meyer, Lorenzo, Entre el pluralismo y la dispersión. La difícil tarea de institucionalizar la democracia mexicana, en González Pedrero, Enrique (coord.), *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*. México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, pp. 63-76.
- Montemayor, Carlos, *La violencia de Estado en México. Antes y después de 1968*, México, Debate, 2010.
- Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- Morlino, Leonardo y Palombella, Gianluigi (eds.), *Rule of Law and Democracy. Inquiries into Internal and External Issues*, Leiden, Brill, 2010.

- Nohlen, Dieter, El contexto en el análisis politológico, *Intersticios Sociales*, número 2, septiembre-febrero 2011, pp. 1-20.
- Rojas Amandi, Víctor Manuel, La unidad sistémica del derecho internacional y del derecho nacional en el tema de los derechos humanos, *Metapolítica*, año 21, número 99, octubre-diciembre 2017, pp. 60-68.
- Secretaría de Gobernación, El Estado Mexicano inicia el proceso de revisión de sentencias emitidas por la CIDH; Alejandro Encinas, subsecretario de Derechos Humanos [en línea], 24 de diciembre [consultado: 25 de enero de 2019]. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/cidhel-estado-mexicano-inicia-el-proceso-de-revision-de-sentencias-emitidas-por-la-cidh-alejandro-encinas?idiom=es>.
- Sartori, Giovanni, Primero la casa, después el mobiliario, *Nexos*, número 293, mayo 2002, pp. 27-28.
- Toledo, Alejandro, *Todo es posible en la paz. De la noche de Tlatelolco a la fiesta olímpica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2008.
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2018*, Berlín, Transparency International, 2019.
- Velázquez Flores, Rafael, Política exterior y derechos humanos en México: tendencias a finales del siglo xx y prioridades a inicios del siglo xxi, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 11, número 40, julio-diciembre 2017, pp. 137-157.
- Whitehead, Laurence, *The Peculiarities of 'Transition' a la mexicana*, Cuaderno de Trabajo número 4, Notre Dame, Kellogg Institute, enero 1994.
- Wood, Elisabeth J., Variación de la violencia sexual en tiempos de guerra: la violación en la guerra no es inevitable, *Estudios Socio-Jurídicos*, volumen 14, número 1, enero-junio 2012, pp. 19-57.
- Zermeño, Sergio, *Ensayos amargos sobre mi país. Del 68 al nuevo régimen, cincuenta años de ilusiones*, México, Siglo XXI, 2018.

