

Miguel Ángel Contreras Nieto



10
temas de
derechos
humanos

10 temas de derechos humanos
ISBN: 968-5278-08-3

© Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
Instituto Literario N° 510 Pte. Col. Centro
C.P. 50000, Toluca, México
Tel. 01(722) 213-08-28, 213-08-83, 214-08-70
fax 01(722) 214-08-80
Página de internet: <http://www.codhem.org.mx>
Correo electrónico: codhem@netspace.com.mx
Impreso en: Artículos Impresos
Gustavo Baz No. 1509 Portón II Int. 30
Col. Hípico, C.P. 52156 Metepec, México
Tiraje: 1000 ejemplares

Edición: Marco Antonio Sánchez López

Colaboradores: Gabriela Porras Campos
Alberto Enrique Salgado Gallegos

Portada: Deyanira Rodríguez Sánchez

*A la Comisión de Derechos Humanos
del Estado de México con profundo respeto.*

CONTENIDO

Presentación	7
Prólogo	11
El sistema penitenciario y los derechos humanos	13
Derechos humanos de la víctima del delito	25
Medidas cautelares	37
Los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Latina	51
El proceso de internacionalización de los derechos humanos en América Latina	59
El derecho al desarrollo y su perspectiva hacia el siglo XXI	85
Los derechos humanos de la tercera generación	99
Los retos de los defensores de los derechos humanos en México	113
Medidas especiales de protección para la eliminación de todo tipo de explotación a la niñez	127
Los indígenas y la globalización en América Latina	139

Presentación

Con una trayectoria ejemplar en el servicio público, el doctor Miguel Ángel Contreras Nieto nos ofrece una selección de diez conferencias (actualizadas) sobre temas diversos de derechos humanos, reunidos en esta obra que es muestra –una más– de su interés en la temática de los derechos fundamentales, vocación de la cual ha dado testimonio no sólo durante su gestión al frente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, sino a lo largo de toda su vida profesional.

Investigador acucioso, lector infatigable, autor de diversos artículos y de dos obras anteriores a ésta, el doctor Contreras Nieto es paradigma de honestidad en el servicio público y ejemplo a emular por quienes hemos tenido la fortuna de ser sus amigos y compañeros de labor, no en vano se ha hecho acreedor al reconocimiento por su trabajo en México y en el extranjero.

Es indudable que los derechos humanos se han convertido en parámetro que sirve para evaluar las condiciones de vida que prevalecen en las sociedades de principios de siglo, además de constituir una aspiración viable para la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y los pueblos. Afortunadamente, nuestro país se halla inscrito en el movimiento mundial por la protección y defensa de los derechos fundamentales desde hace un decenio, esto ha permitido involucrar a cada vez más mujeres y hombres en una cotidiana lid que no pretende más que el respeto irrestricto a la dignidad humana.

El tema de los derechos fundamentales constituye uno de los asuntos de mayor trascendencia en la vida actual, tanto para las personas como para los Estados. Su evolución, así como la importancia que se les reconoce en nuestros días, no es producto

de la casualidad o de una moda pasajera, es más bien resultado de una conciencia generada particularmente durante la segunda mitad del siglo XX, que ha tenido antecedentes destacables desde finales del siglo XVII.

La prosperidad que han experimentado los derechos esenciales está ligada en buena medida, a su reconocimiento jurídico en los ordenamientos estatales, lo cual no significa que con su mera inserción en el texto legal se haya llegado a su vigencia plena.

La senda hacia la realización cabal de los derechos fundamentales plantea grandes retos a la humanidad, en razón de que vivimos una época en la cual predominan el individualismo y la acumulación de la riqueza como objetivo vital de muchas personas, incluso a costa del padecimiento y la explotación de muchos seres humanos; se destruye el medio ambiente, además de que la miseria y el fenómeno de la violencia ya sea individual o estructural, golpean y socavan a las sociedades más pobres.

Para los Organismos públicos de derechos humanos de México, el reto consiste en involucrar a la población en un proceso educativo que, como se ha dicho, construya alternativas a la sumisión o la resignación, que origine nuevas formas de convivencia humana en beneficio de todos, que en realidad responda a las necesidades del ser humano.

En este tenor, la educación tiene una trascendencia que la convierte en instrumento de equidad, en detonador de la movilidad social, en elemento consustancial de la democracia y en impulsor de justicia.

Así, la construcción de relaciones, valores y actitudes de respeto a la dignidad humana es elemento indispensable para la consolidación de una sociedad democrática en la que el cambio

social sea la norma. Empero, al enfatizar esto no se afirma que la educación sea la panacea, la educación no cambia por sí sola las condiciones injustas que prevalecen en el mundo actual, sin embargo, la educación es una herramienta poderosa para el progreso, con ella la persona cuenta con más elementos para enfrentar la vida, con ella es posible desarrollar las aptitudes y potencialidades humanas, más aún, con una educación en derechos humanos es posible lograr nuevas formas de convivencia en beneficio de todos.

A final de cuentas, lo que se busca es, entre otras cuestiones, la transformación de la escala de valores que actualmente sustenta las relaciones entre las personas y de éstas con el medio en que viven, en suma, mayores condiciones de justicia, equidad y solidaridad, pues tal como ha dicho Kofi Annan, actual secretario general de las Naciones Unidas, sólo como derechos igualmente aplicados, los derechos humanos pueden ser universalmente aceptados, su pureza es su fuerza eterna.

Miguel Ángel Osorno Zarco
Comisionado

Prólogo

La historia de los derechos fundamentales es la historia del devenir humano, por esta razón se encuentran en constante evolución, bien decía René Cassin que una de las características del concepto derechos humanos es precisamente su constante expansión en idea y contenido.

Hablar en la actualidad de derechos humanos implica, en cierto modo, referir una teoría de la justicia, esto es, la consideración de un orden social que responde a los aspectos más importantes que se relacionan con la vida humana y que cifra en los derechos fundamentales el elemento toral de la misma.

La existencia de la humanidad en condiciones dignas es un requerimiento imprescindible para que el espíritu humano logre desenvolverse en un ambiente de respeto y tolerancia, en el cual, la solidaridad favorezca el desarrollo de las potencialidades de las personas y el natural talento que cada una posee.

A pesar del progreso que en diferentes órdenes se ha alcanzado, la realidad que predomina en el mundo actual tiene como rasgos característicos, la desigualdad e injusticia que aún campean entre los niveles de riqueza y miseria, entre la opulencia y las condiciones infrahumanas de supervivencia. Por ello, la disminución de la pobreza y la eliminación de las iniquidades persisten como objetivos cardinales de los derechos humanos.

En México contamos con una incipiente cultura de los derechos humanos que debe traspasar ya el umbral de las buenas intenciones, de un natural sentimiento de repudio por la injusticia a la acción en beneficio de los derechos de todos y cada uno de nosotros.

Es posible afirmar que la transformación que prevalece en todos los órdenes de nuestra vida, es causa y efecto de la paulatina toma de conciencia de la población. Sin duda, la colectividad se muestra cada vez menos tolerante ante los abusos del poder, lo cual evidencia que el proceso hacia una sociedad más equitativa resulta irreversible.

La obra que el lector tiene entre sus manos, reúne algunas conferencias expuestas durante la gestión del autor al frente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, que ofrece diversos razonamientos respecto de temas importantes -y cuál no lo es- dentro del amplio campo de los derechos fundamentales.

Así, son diez los temas que se abordan, desde las medidas cautelares, los derechos humanos de las víctimas del delito, hasta el derecho al desarrollo; entre otros. El conjunto de estas conferencias denota el entusiasmo que en el Estado de México, nuestro país y el mundo, se ha generado por el conocimiento y difusión de los derechos humanos, lo cual sirve para reiterar la necesidad de que se reconozca en todos los ámbitos la preeminencia que merecen estos derechos, pero al mismo tiempo, la necesidad de conocer las formas en que pueden ser protegidos y de persistir en su difusión y defensa.

La suma de textos aquí reunidos tiene la pretensión de mover al interés por profundizar en la apasionante temática de los derechos humanos. Resultaría altamente satisfactorio poder alcanzar este propósito.

Miguel Ángel Contreras Nieto

EL SISTEMA PENITENCIARIO Y LOS DERECHOS HUMANOS

Podríamos iniciar comentando que el sistema penitenciario es el conjunto de disposiciones legales y de instituciones del Estado que tienen por objeto la ejecución de sanciones penales de privación o restricción de la libertad individual, en tanto que el régimen penitenciario es la suma de condiciones que requiere una institución penitenciaria para alcanzar el logro de los fines que tiene cada sanción penal respecto a su destinatario.

Dentro de los aspectos relevantes del régimen penitenciario, se encuentran entonces, entre otros, la arquitectura penitenciaria de acuerdo al modelo de establecimiento, la selección del personal técnico y administrativo idóneo, la clasificación de internos en grupos específicos, etcétera.

En este contexto, el tratamiento penitenciario representa la aplicación a cada caso particular, de las acciones pertinentes para neutralizar los factores que inciden en la conducta delictiva, a efecto de obtener la readaptación social del interno.

La prisión surgió originalmente bajo la convicción de que el infractor de la ley representaba un grave peligro para la sociedad, por lo que se consideraba prudente separarlo de los demás. En ocasiones el encierro era utilizado para preparar la ejecución del prisionero o bien mientras se llevaba a cabo el proceso, como medida de seguridad para que el delincuente no escapara a la acción de la justicia.

Anteriormente, como se sabe, las prisiones eran lugares de castigo y de represión. Hoy ya no se piensa en castigar a la persona que ha realizado un delito, más bien, se pretende que comprenda cabalmente el daño que causó, para que entienda la repercusión

de esa conducta, y acepte el tratamiento, a fin de que cuando quede en libertad, pueda reintegrarse sin problema al ámbito social.

En la actualidad, los centros de prevención y readaptación social, herederos de los antiguos establecimientos penitenciarios, son lugares en los que todo sujeto que ingresa debe estudiar, trabajar, observar buena conducta y cambiar -de alguna forma- su modo de ser. Es decir, se asemeja a una escuela en donde se debe aprender a vivir mejor, a ser útil a la familia y al medio social en el que se convive.

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, piedra angular del moderno derecho penitenciario, establece que sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a la prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados los procesados y los sentenciados. Indica que los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios de la readaptación social del delincuente. Dice también que las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Este precepto reafirma que en nuestro país, el fin de la pena es lograr la readaptación social del interno, con base en los citados principios.

Desde luego, es recomendable que el interno ejerza su derecho al trabajo, a la educación y a la capacitación laboral, ya que, además de las ganancias que estas actividades le reportan, las mismas se computan para la obtención de beneficios de reducción de la pena, en caso de que reciba una sentencia condenatoria.

El trabajo en la prisión es un derecho, no es una obligación legal, -aunque tal vez moralmente lo sea- tampoco es un castigo. El derecho al trabajo significa que los internos deben tener la posibilidad real de desarrollar una actividad productiva lícita que les permita obtener ingresos económicos dentro de la prisión.

Por su parte, el derecho a la capacitación garantiza la posibilidad de aprender o perfeccionar las habilidades necesarias para el desempeño de una actividad laboral. Así como las instituciones penitenciarias están obligadas a facilitar a los internos la realización de actividades laborales dentro de la prisión, también lo están a desarrollar programas de capacitación que permitan a los reclusos acceder al ejercicio de esas actividades. Estos programas deben ser impartidos por profesionales que tengan un conocimiento amplio en la rama de su especialidad. Es conveniente recordar, que la capacitación está dirigida a preparar al interno para que pueda desenvolverse laboralmente durante su vida en prisión y después de ella.

La educación es otro de los pilares del sistema penitenciario mexicano. Por lo que en principio, los internos deben tener la posibilidad de acceder a cualesquiera de los niveles del sistema educativo nacional, o en su defecto, la institución está obligada a ofrecerles al menos, aquellos que constitucionalmente son obligatorios, es decir, los niveles de educación primaria y secundaria.

Como han sostenido diversos autores, el penitenciarismo es un quehacer eminentemente pragmático, es ejecución y medida del derecho penal en su aplicación real. No es, por lo mismo, una ocupación esencialmente de gabinete, ya que se materializa en el cotidiano contacto con los innumerables problemas que presenta la vida en ese fascinante microcosmos que es la prisión.

Lo anterior no significa -como es obvio- que se descarte la teoría. Por el contrario, un penitenciario cabal es también un científico del tratamiento. Sin ciencia no hay tratamiento que merezca tal nombre, como no lo hay, en modo alguno, sin respeto a la ley y a los derechos humanos.

Acorde a lo anterior, en el Estado de México desde hace más de tres décadas, se busca que los centros preventivos y de readaptación social, sean instituciones de rehabilitación y no de castigo. En ellos se desea que cada interno aprenda a superarse con la escuela, el trabajo, las actividades culturales, deportivas, recreativas y religiosas y que colabore con las terapias psiquiátricas, psicológicas y de trabajo social que se requieran para su tratamiento individual.

El penitenciarismo actual, reafirma que la pena impuesta legalmente no debe ser un castigo, sino un medio para que el delincuente tenga la posibilidad de reestructurar su personalidad, y no sólo no vuelva a causar daño, sino que, además, sea un ente positivo para sí mismo y para la sociedad.

Toda readaptación comienza por la individualización del tratamiento y éste, entre más individualizado sea, alcanzará mayor eficacia. Individualizar significa dar a cada interno los elementos y trato necesarios para que logre su readaptación, porque es evidente que cada recluso tiene una forma de ser distinta. Desde luego esta individualización debe ser técnica y científica, nunca improvisada, y no debe ser jamás pretexto para la discriminación.

Como se sabe, el concepto derechos humanos se refiere a aquellos que los seres humanos tienen por su propia dignidad, por el hecho mismo de su existencia, aquéllos que están dentro de su propia naturaleza.

En términos generales, los derechos humanos son el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al hombre por el simple hecho de su existencia; tienen como finalidad salvaguardar la dignidad de la persona humana considerada individual o colectivamente; su observancia comprende una serie de obligaciones y deberes, tanto para el Estado, como para los individuos, cuyo cumplimiento debe ser garantizado por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia.

Sin embargo, cabe también precisar que el ejercicio de los derechos humanos no es ilimitado, ya que éstos tienen restricciones establecidas en afán de preservar la vida, la dignidad, la libertad y la seguridad de los demás y aun la convivencia social. Empero, para que las restricciones no devengan en abusos del poder público, deben estar expresamente reguladas por la norma jurídica.

Al respecto, el artículo 4º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establecía que la libertad consiste en “poder hacer lo que no daña a otro; así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados más que por la ley.”

Los internos, por supuesto, también tienen derechos humanos y la autoridad penitenciaria la obligación de respetarlos.

Las comisiones de derechos humanos perciben y atienden el sentir de la sociedad, que exige una puntual y continua protección y defensa de los derechos fundamentales de los internos, en los diversos centros de prevención y de readaptación social, en términos de lo dispuesto por la Constitución Política Federal.

Es importante señalar, que en la medida en que el tratamiento de readaptación social que se aplica a los internos se humanice más cada día y se cuente con la participación de todo el personal de la institución penitenciaria para capacitarse y respetar la dignidad humana del interno, estaremos en posibilidad de cambiar la actitud del mismo para con su familia y con la sociedad, con lo cual se disminuirán los casos de reincidencia. Entonces podremos hablar del tratamiento penitenciario que corresponde a nuestro Estado de Derecho.

No debemos olvidar que quien está privado de su libertad en los centros de prevención y readaptación social, tiene suspendidos solo una parte de sus derechos humanos, como son sus derechos políticos, lo que implica que salvo éstos, sigue gozando de aquéllos, ya que son inherentes a su naturaleza humana.

Uno de los escenarios en los que la defensa de los derechos humanos requiere de mayor fuerza y dedicación es, sin duda, el ámbito penitenciario. Las razones pueden ser múltiples, pero lo cierto es que las cárceles son aún lamentablemente, espacios privilegiados para el abuso de poder, dadas las características de vulnerabilidad en las que se encuentran los internos; por otra parte, ha sido también un espacio de olvido, porque con frecuencia se piensa que un interno es básicamente una persona que ha ocasionado un daño a la sociedad y que por lo mismo debe ser castigado sin miramientos.

El Estado puede privar a las personas de su libertad para deambular, pero no está legitimado para privarlas de la vida, de sus derechos a comer, trabajar, estudiar y tener una habitación digna, entre otros. Por tanto, está obligado a garantizar a los internos, los satisfactores mínimos que por su propia situación no pueden por sí mismos conseguir.

Ser preso o estar privado de la libertad, significa que se está en prisión porque así lo ha determinado una autoridad competente, ya sea como una medida preventiva durante la secuela de un proceso penal o como pena por la comisión de un delito. Esto también significa que no puede la autoridad penitenciaria emitir juicios sobre la culpabilidad del interno.

Proteger los derechos humanos dentro del sistema penitenciario implica, por tanto, buscar los medios para evitar la limitación de los derechos que no hayan sido legalmente restringidos o la invasión innecesaria del Estado en la esfera privada de los individuos.

Debemos reconocer que en el Estado de México, el sistema penitenciario pasa por momentos graves, en especial por los siguientes factores:

La sobrepoblación, ya que hasta el 28 de enero de 2002, el número de los internos reclusos tanto en los veinte Centros Preventivos y de Readaptación Social, como en la Escuela de Rehabilitación para Menores, de acuerdo al reporte de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, era de 11, 083, teniendo una capacidad instalada de 8, 512, por lo que se puede observar una sobrepoblación de 2, 571 internos, situación que es más crítica en los centros preventivos de: Cuautitlán, Ecatepec, Lerma, Nezahualcóyotl “Bordo de Xochiaca”, Nezahualcóyotl sur, Nezahualcóyotl norte, Tlalnepantla, El Oro, Otumba, Tenango del Valle, Texcoco, Zumpango y en la Escuela de Rehabilitación para Menores.

Es lógico que por efecto de dicha sobrepoblación se suscitan problemas tales como la falta de espacios físicos, laborales y educativos para proporcionar la atención adecuada a la población penitenciaria, pues hasta esas mismas fechas, sólo laboraba aproximadamente el 40% de la población total de internos,

reflejándose esta problemática también en el área educativa, donde se reporta un padrón de internos inscritos que no rebasa el 60% de la población total, sin que se cumpla, por ende, lo establecido por la Constitución Política, ocasionando con ello que el tratamiento readaptatorio sea asimilado lentamente -cuando así ocurre- por aquellos que se encuentran privados de su libertad.

Estos datos han sido constatados por el personal de la Comisión de Derechos Humanos, en las continuas visitas de supervisión que realiza a los Centros Preventivos y de Readaptación Social y a la Escuela de Rehabilitación para Menores.

En fin, el cáncer de la sobrepoblación es el caldo de cultivo para innumerables violaciones a derechos humanos. Aunado a esto, se debe considerar que de los 20 inmuebles donde se encuentran los Centros Preventivos y de Readaptación Social de la entidad, sólo seis fueron construidos *ex profeso*.

Otro factor determinante para que no se dé una efectiva readaptación social en nuestra entidad, lo constituye la falta de recursos técnicos, financieros y materiales, ya que hasta el momento no se cuenta con personal suficiente que pueda realizar cabalmente las tareas encomendadas, a lo que debe agregarse también, el bajo salario que perciben estos servidores públicos.

A lo anterior se suma, la realización de obras que han resuelto únicamente de manera transitoria los problemas de hacinamiento. Esto nos indica que es necesaria la construcción de nuevos centros penitenciarios que reúnan las necesidades de espacios para que haya una verdadera readaptación.

Contra lo que algunas voces sostienen, la readaptación social en nuestro país es factible, siempre y cuando se cuente con los medios, las condiciones y el personal adecuado.

La readaptación social será posible y el interno volverá a ser un individuo útil a la sociedad y a su familia, si el sistema de readaptación toma como base fundamental el respeto de los derechos humanos. Creemos que ese solo hecho podrá facilitar que el interno observe una conducta de respeto hacia los valores de la sociedad en general, al momento de recobrar su libertad.

Es conveniente hacer énfasis en que el respeto a los derechos humanos dentro de las prisiones, no representa pérdida de autoridad del personal penitenciario ante el interno, toda vez que trabajar con honestidad, vocación de servicio, ética profesional y técnicas bien definidas, enaltece al personal directivo, técnico y de custodia, pero además constituye el camino ideal para recobrar la confianza y autoridad moral que paulatinamente se ha visto vulnerada, ya que equivocadamente, en muchas ocasiones, el medio para tratar de recuperarlas ha sido la violencia, con las funestas consecuencias observadas cada vez con mayor frecuencia.

Hasta hace pocos años las cárceles habían permanecido en una especie de anonimato y se habían convertido en un gran mito que guardaba celosamente lo que ahí sucedía. A partir de las reformas Constitucionales que crearon el sistema nacional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, la defensa de los derechos fundamentales de los internos ha contribuido a que la cárcel se convierta en un espacio público, en el cual es posible saber cómo son tratados y en qué condiciones permanecen quienes han sido privados de la libertad.

Podemos concluir reafirmando que a las personas recluidas en las prisiones tienen que respetárseles sus derechos fundamentales, sin importar su condición social, sexo, situación jurídica, etcétera, en razón de su dignidad inherente, no sólo por obligación sino más bien por convicción, sin olvidar que de no hacerlo así, los servidores públicos encargados de la ejecución de las penas,

pueden hacerse acreedores a las sanciones, que con estricto apego a derecho les impongan las autoridades administrativas y judiciales.

Pero también, y más importante quizá, es la certidumbre de que en el Estado de México, para arribar a condiciones de absoluto respeto a los derechos humanos de los internos y de observancia cabal de las disposiciones Constitucionales en materia penitenciaria, se requiere hacer un acto de reflexión colectiva y emprender una auténtica revolución del sistema penitenciario para beneficio de la sociedad entera.

Tarea que debe incluir no sólo la realización de las obras materiales requeridas y la asignación del presupuesto necesario a la Dirección de Prevención y Readaptación Social, sino también la reforma de los programas de capacitación del personal penitenciario, para hacerlos acordes a la realidad que hoy se vive, para dar cumplimiento fiel a lo dispuesto por el artículo 18 de nuestra Carta Magna.

Finalmente, creemos que hoy como siempre, es necesario reafirmar en la conciencia social la idea humanística de que los Centros Preventivos y de Readaptación Social, no son bodegas donde se puedan almacenar a los seres humanos que la sociedad desecha, sino que los espacios carcelarios son lugares donde debe aplicarse la ley, preservando invariablemente la dignidad y los derechos humanos.

ARTOLA, Miguel. *Los derechos del hombre*, Madrid, Alianza editorial, 1986.

CNDH, *La supervisión de los derechos humanos en la prisión*, México, CNDH, 1997.

CNDH, *Manual de derechos humanos del interno en el sistema penitenciario mexicano*, México, CNDH, 1995.

DEL PONT, Luis Marco. *Derecho penitenciario*, 2a. reimpresión, México, Cárdenas editor y distribuidor, 1995.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Manual de prisiones*, México, Porrúa, 1994.

IIDH. *Manual de buena práctica penitenciaria, implementación de las reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos*, traducción por el IIDH, San José, Costa Rica, IIDH, 1998.

ONU, *Las Naciones Unidas y la prevención del delito*, Nueva York, ONU, 1991.

RICO, José M. *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea*, México, Siglo XXI editores, 1979.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *La crisis penitenciaria y los sustitutivos de la prisión*, México, Porrúa, 1998.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Penología*, México, Porrúa, 1998.

DERECHOS HUMANOS DE LA VÍCTIMA DEL DELITO*

En México vivimos una época de transformaciones que también entraña serias dificultades. Entre las más significativas podemos citar, indudablemente, la injusta repartición de la riqueza y nuestro deficiente sistema de justicia penal, así como la grave inseguridad pública.

Ante este panorama, que por igual se vive en la ciudad y en el campo, tenemos que asumir con absoluta responsabilidad, la tarea que corresponde a nuestro tiempo.

En los umbrales del siglo veintiuno, un tema central en los debates públicos es el de los derechos humanos. Pero no únicamente la parte vertebral constituida por los derechos clásicos, defendidos con pasión desde Versalles hasta Filadelfia, sino todos aquellos derechos del hombre, cuya eficaz protección y defensa es indispensable para la sana convivencia social.

En materia de justicia, existen aspectos que no han sido suficientemente atendidos, por ejemplo, el de los derechos que frente al Estado y a su agresor tienen las víctimas de la delincuencia. A pesar de que recientemente se ha legislado a favor de las víctimas del delito, que un breve análisis sobre las normas constitucionales que contienen algunas disposiciones acerca de quienes transgreden la ley y de quienes sufren sus consecuencias, nos muestra que los avances son insuficientes.

Por fortuna, gradualmente se desarrolla en México una concepción más equilibrada, en torno al trato y atención que se debe prestar a la víctima en relación con su agresor. Como se sabe, el 3 de

* Cfr. Conferencia *El papel de las comisiones de derechos humanos ante la víctima del delito*, disertada durante el *Seminario Nacional Los derechos humanos de la víctima del delito*, publicada en la memoria del evento, Toluca, CODHEM, 1998.

septiembre de 1993, fue reformado el Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al que se adicionó un último párrafo, donde se incorporaron algunos derechos de las víctimas del delito. Debido a esta importante reforma, la víctima del delito tiene, desde entonces, la posibilidad de asumir un papel más activo durante la integración de la averiguación previa y el proceso penal.

El párrafo final del artículo en comento, establecía que en todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.

Más recientemente, el día 21 de septiembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se adicionó un apartado B al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de agrupar en un solo apartado, los derechos que tiene en todo proceso penal, la víctima u ofendido. Este decreto entró en vigor seis meses después.

De acuerdo con las reformas constitucionales, podemos establecer cuatro grandes grupos o categorías de derechos de la víctima. En primer término, el derecho a recibir asesoría jurídica. La reforma más reciente expresa que, amén de recibir asesoría jurídica, la víctima u ofendido debe ser enterado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal.

En un ejercicio de contrastación, podemos decir que el inculpado tiene consolidado el derecho a contar con asesoría jurídica desde el inicio del proceso penal e incluso desde la averiguación previa;

tiene derecho a que se le hagan saber cuáles son las garantías que a su favor consagra la Constitución federal, así como el derecho a una defensa adecuada, particular o de oficio. Frente a ello, la víctima tiene derecho a recibir asesoría jurídica; a ser informada de los derechos que en su favor establece la Constitución y cuando lo solicite, ser informada del desarrollo del procedimiento penal.

De conformidad con el texto constitucional, la víctima tiene derecho a la reparación del daño, es decir, derecho al restablecimiento, cuando esto sea posible, del *statu quo* que tenía antes de sufrir el ilícito penal y al resarcimiento de los perjuicios derivados de su delito. Resulta importante mencionar la innovación que presenta la reforma de 2000, al señalar que en caso de ser procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

En efecto, de acuerdo con la fracción I del apartado A correspondiente al artículo 20 de nuestra Carta Magna, el inculcado debe garantizar este derecho de la víctima para poder obtener el beneficio de la libertad bajo caución. Por ello, es importante que el juzgador no absuelva de la reparación del daño aduciendo falta de elementos para determinarla y que de presentarse en efecto, tal situación, recurra a medios de valoración convenientes para fijar el monto y forma de la reparación. Independientemente de lo anterior, debe valorarse seriamente, la posibilidad de legislar para prever que en caso de insolvencia del directamente obligado, el daño sea reparado por terceros e incluso que la reparación se cubra a favor de terceros, que hayan aplicado recursos para atender a la víctima.

Otro de los derechos de la víctima, es el derecho a coadyuvar con el Ministerio Público. Este derecho tiene una importancia capital,

ya que la persona que ha sufrido el acto u omisión penalmente reprochable, debe participar activamente en la integración de la Averiguación Previa y en el proceso; asimismo, el Ministerio Público le debe permitir ejercer este derecho tanto en la investigación de los hechos delictuosos, con el objeto de lograr la debida integración y perfeccionamiento legal de la averiguación previa, como durante la sustanciación del proceso penal a efecto de que en caso de ser procedente, se dicte sentencia condenatoria y se imponga la sanción penal correspondiente. La reforma de 2000 especificó que además de coadyuvar con el Ministerio Público, la víctima u ofendido tiene el derecho de aportar y de que le sean recibidos todos los datos o elementos de prueba con que cuente, en la averiguación previa y en el proceso, además de que se desahoguen las diligencias correspondientes. En caso de que el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa.

También, la víctima tiene derecho a recibir atención médica y psicológica de urgencia, la segunda de las cuales se incorporó al texto constitucional en el año 2000, más la mención de que deberán recibirse ambas desde la comisión del ilícito. Este derecho está íntimamente vinculado con lo dispuesto por el artículo 4º de la Constitución Federal, ya que el derecho a la protección de la salud es una garantía reconocida a toda persona que habite en nuestro país. Así, el derecho a la atención médica de urgencia, incluye la prontitud que debe observarse en cuanto al servicio, tratándose sobre todo de necesidades inmediatas, esto es, en los casos de delitos contra la vida y la integridad corporal, por citar un ejemplo.

Finalmente, conviene precisar que la reforma de 2000 suprimió el enunciado que expresaba: *los demás (derechos) que señalen las leyes*, incorporando de manera laudable, dos fracciones (V y VI del apartado actual), las cuales establecen que cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse

con el inculpado; y que tratándose de delitos de violación o secuestro, se llevarán a cabo las declaraciones de acuerdo a lo que establezca la ley; además se consagra el derecho de solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

A partir de la reforma Constitucional de 1993, las Legislaturas de las entidades federativas se encargaron de la modificación de sus códigos punitivos, estableciéndose lo relativo a los derechos de las víctimas, de sus dependientes económicos y lo que se refiere a la reparación del daño. En términos generales, las leyes coinciden en que el derecho a la reparación del daño le asiste a la víctima y, en caso de haber fallecido, le corresponde a su cónyuge o concubino y a los hijos menores de edad y a falta de éstos, a los demás descendientes y ascendientes que hubieran dependido económicamente de aquélla.

La reforma del año 2000 tuvo como uno de sus antecedentes, el Anteproyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona un apartado B al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin embargo, algunos aspectos relevantes de este último no fueron considerados en la reforma realizada a nuestra ley fundamental.

Destacan en este Anteproyecto las fracciones IV y IX; la primera hace referencia a la reparación del daño a que tiene derecho la víctima, proponiendo incluso la indemnización por los perjuicios derivados de la comisión del delito. La fracción IX, por su parte, contiene una propuesta que de ser aprobada significaría un gran avance para nuestro país en materia de justicia penal; esto es, la creación en cada entidad federativa, de Organismos de atención a las víctimas del delito que garantizarían el ejercicio pleno de sus derechos y prerrogativas legales y constitucionales.

Con el referido Anteproyecto, se pretende que la reforma constitucional a instituciones y procedimientos, permita a las víctimas un tratamiento adecuado durante la fase indagatoria, en el proceso penal y aún concluido éste, hasta la total reparación del daño, incluso a cargo del Estado, como en los casos en que el delito sea cometido en ejercicio de funciones públicas. Es importante que la inclusión en las reformas acerca de la responsabilidad institucional sea debidamente ponderada.

Al respecto, es conveniente señalar que por principio, la reparación del daño debe ser asumida por el responsable del delito y sólo en algunos casos o para determinados ilícitos, el legislador debe precisar con todo detenimiento, la responsabilidad subsidiaria del Estado. Esta iniciativa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha sido compartida por las Comisiones de Derechos Humanos de diversas entidades federativas, que han enviado anteproyectos de iniciativas de ley para la atención y protección a las víctimas del delito a sus respectivas legislaturas.

Además, la mayoría de los estados de la República han puesto en marcha algunos servicios de atención a las víctimas del delito; por ejemplo, existen Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos sexuales y Agencias adscritas a los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia.

Por su parte, la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos que agrupa a todas las Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos del país, incluidas la del Distrito Federal y la propia Comisión Nacional, se pronunció al término de su IX Congreso Nacional, mediante la Declaración de Torreón por el perfeccionamiento del marco legal de protección a los ofendidos y a las víctimas de los delitos a fin de que éstos cuenten con las garantías y los apoyos

adecuados para enfrentar la difícil situación en que de hecho quedan por las conductas delictivas cometidas en su contra.

No hay que olvidar que uno de los más reiterados reclamos de nuestros conciudadanos, es simplemente que se haga justicia, nada más, pero tampoco nada menos. Desafortunadamente, lo que a diario acontece en muchas de las Agencias del Ministerio Público y de los Juzgados, para nadie es desconocido; la víctima, tratada de manera inhumana e insensible, no pocas veces es doblemente victimizada. Reconocer esto, es en definitiva vergonzoso; sin embargo, la multivictimización se extiende más allá del ámbito del sujeto pasivo, por ello el término víctima no comprende únicamente al agraviado, sino a otras personas, toda vez que como resultado de la comisión de un delito, no solamente se afecta o daña al sujeto pasivo; en muchas ocasiones se perjudica, de diversas formas a otras personas; por lo tanto, surge la necesidad de protegerlas, ya que resulta innegable que también son víctimas del delito.

Como consecuencia de la comisión de un hecho delictivo, se genera una contraposición entre la situación del delincuente y la víctima; el primero ha transgredido la ley, y por lo tanto se hace acreedor a la sanción legalmente determinada, pero la víctima tiene todo el derecho a que el Estado le haga justicia.

Es indispensable que todos los derechos consagrados constitucionalmente a las víctimas u ofendidos por la comisión de ilícitos, se materialicen, ya que aun cuando forman parte del texto de nuestra Carta Magna, en la *praxis* distan mucho de ser realidad, pues todavía no se alcanza el equilibrio entre las partes involucradas en la comisión de delitos, empero, este avance puede lograrse mediante cambios en las legislaciones procesales penales, así como en las disposiciones normativas que regulan el trabajo del Ministerio Público y de las autoridades judiciales.

Creo que la mayoría de los mexicanos compartimos la idea de que las instancias de gobierno, deben ser más solidarias con las víctimas del delito, lo cual significa también que el Estado no debe permanecer pasivo ante los victimarios. Quienes han violentado la ley deben ser castigados; esta determinación no se halla sujeta a la voluntad personal de autoridad alguna, es un mandato constitucional y una demanda social permanente.

Es aquí donde confluyen las actividades de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en nuestro país. Precisamente la atención de las quejas presentadas por ciudadanos que han sido agraviados por actos u omisiones de algunos servidores públicos, no tiene otro propósito que la exigencia del cumplimiento y aplicación de la ley.

Cabe decir que, de las quejas recibidas por este tipo de organismos en todo el país, en contra de las respectivas procuradurías de justicia, un porcentaje muy elevado se refiere a órdenes de aprehensión incumplidas o a la negligente y dilatada integración de averiguaciones previas. Esto habla por sí mismo.

La protección y defensa de los derechos fundamentales del ser humano tiene significación plural e implica desde luego, la defensa de los derechos de los individuos que requieren de las autoridades celeridad en el combate a la delincuencia y eficacia en la protección de las personas y de sus bienes. Para los mexicanos es inaceptable el menoscabo de sus libertades, porque saben que cuando la autoridad no acata o no cumple los mandatos de la ley, está propiciando la impunidad.

Al respecto, cabe mencionar que desde el año de 1969, se aprobó por el Congreso del Estado de México, la Ley Sobre Auxilio a las Víctimas del Delito, publicada en la Gaceta del Gobierno de la entidad, el 20 de agosto del año que se menciona, sin embargo, esta

ley ha tenido poca o nula efectividad y obviamente, con las reformas que se han realizado al sistema penal, a la fecha resulta obsoleta, esto ha tenido como consecuencia que la víctima del delito siga siendo -como se ha dicho- la parte olvidada del drama penal.

De igual forma, la Organización de las Naciones Unidas, el 29 de noviembre de 1985, proclamó la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso del Poder, en la que diversas naciones, entre ellas México, externaron su preocupación en el seno de la comunidad internacional, por procurar y otorgar protección y derechos a la víctima del delito. Aun cuando este instrumento tiene un carácter declarativo, significa un avance en el plano mundial, a favor del reconocimiento de los derechos de las víctimas del delito.

Atendiendo a los anterior, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en fecha 3 de octubre de 1997, envió a la Legislatura Local un anteproyecto de Ley que Crea el Centro de Atención para la Víctima del Delito en el Estado de México, como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de otorgar la debida protección y auxilio a la persona que sea víctima del delito, sin embargo, hasta la fecha esta propuesta no se ha materializado.

En el contexto de inseguridad que estamos viviendo, la ley intenta ofrecer garantías a las personas para que en el desarrollo de sus actividades cotidianas encuentren márgenes aceptables de protección y respeto; sin embargo, los índices de crecimiento delictivo, establecen la imperiosa necesidad de generar estudios y propuestas legislativas que prevean mayores garantías para las víctimas de los actos ilícitos.

Las personas no satisfacen su demanda de justicia con retórica, sino con acciones. No obstante, en muchas ocasiones la víctima

de algún delito enfrenta sola los daños que el agresor le ha ocasionado, sin que encuentre un verdadero respaldo en los órganos del Estado encargados de la delicada tarea de procurar e impartir justicia.

El combate a la delincuencia, la lucha frontal contra la corrupción y la defensa de las víctimas del delito, son la expresión de muchos propósitos que forman parte de uno solo: combatir la injusticia.

En México son aún incipientes las acciones emprendidas para acercar la verdadera justicia a las víctimas del delito. Sin embargo, la transformación que vivimos en todos los órdenes de nuestra vida, es el origen de la paulatina toma de conciencia de la población. No es exagerado decir que la sociedad es cada vez menos tolerante con los abusos del poder y la injusticia; por tanto, tampoco es exagerado afirmar que el proceso de cambio hacia una sociedad más equitativa, es irreversible.

BERISTÁIN, Antonio y NEUMAN, Elías. *Criminología y dignidad humana*, Buenos Aires, De Palma.

COLÓN MORÁN, José y COLÓN CORONA, Mitzi. *El derecho de la víctima del delito y el abuso del poder en el derecho penal mexicano*, México, CNDH, 1997.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. *Derechos humanos de las víctimas del delito*, Cuarto certamen de ensayo sobre derechos humanos, Toluca, CODHEM, 2001.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. *Seminario Nacional Los derechos humanos de la víctima del delito*, Toluca, CODHEM, 1998.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *La detención preventiva y los derechos humanos*, México, IJ UNAM, 1981.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Victimología*, 4a. edición, México, Porrúa, 1998.

Sabemos que las medidas precautorias -también llamadas providencias cautelares-, tienen en los ámbitos civil, mercantil o laboral, la finalidad de que quien se sienta legitimado procesalmente, pueda solicitar al juzgador, a manera de prevención, que la persona contra quien va a enderezar una acción, haga o deje de hacer determinada cosa.

Así por ejemplo, el embargo precautorio tiene como finalidad que el deudor no se deshaga de sus bienes y pueda garantizar el pago del monto adeudado. En materia laboral, tienen esta misma naturaleza los procedimientos paraprocesales o voluntarios, en términos del artículo 983 de la Ley Federal del Trabajo, donde se señala que en dichos procedimientos, el trabajador, sindicato o patrón, podrán concurrir a la Junta y solicitar la intervención de la misma, señalando expresamente la persona cuya declaración se requiere, la cosa que se pretende se exhiba, o la diligencia que se pide sea llevada a cabo.

A partir de la creación de los organismos públicos de protección a derechos humanos, nuestro país ha vivido un proceso paulatino, a través del cual se ha avanzado en el diseño de mecanismos para garantizar a los ciudadanos el goce de sus derechos elementales, con independencia de la actividad desarrollada por el sistema jurisdiccional de protección a los derechos y libertades fundamentales.

Sin embargo, es ostensible que para la adecuada atención a las quejas que presentan los particulares por actos u omisiones presuntamente violatorios de sus derechos humanos, no basta la sola acción de

* Cfr. Conferencia disertada el día 28 de agosto de 1998, en Monterrey, Nuevo León; México, a invitación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León. Publicada en las Memorias del Foro Regional de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. Monterrey, Nuevo León; México, 1998.

trámite. Es menester además que la investigación de las quejas, de acuerdo a los principios de inmediatez y sencillez, lleve aparejada una acción pronta y eficaz para que los derechos de los ciudadanos agraviados puedan ser oportunamente protegidos.

Ahora bien, la doctrina y la legislación en materia de derechos humanos, han desarrollado una serie de medidas tendentes a garantizar -en lo posible- la preservación o restitución, en su caso, de bienes materiales o jurídicos tutelados por el Derecho vigente. Dichas medidas, que se traducen en acciones u omisiones solicitadas a determinados servidores públicos, han sido designadas bajo los nombres genéricos de medidas cautelares o providencias precautorias.

En este orden de ideas, podemos decir que en nuestra materia, las medidas cautelares son aquellas acciones u omisiones, frecuentemente de carácter urgente, que el Ombudsman requiere al superior jerárquico del servidor público a quien se atribuyen actos violatorios a derechos humanos, para el efecto de que se preserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos fundamentales, o se evite la realización de daños de difícil o imposible reparación.

Es importante resaltar que en el ámbito de los derechos humanos, las medidas cautelares presentan un muy amplio y variado abanico de posibilidades para garantizar la protección de los derechos fundamentales. Aquí, además de la ley, el límite está marcado únicamente por el nivel de acuciosidad y humanismo de quien se desempeñe en alguna Defensoría de Habitantes y tenga la oportunidad de solicitar la adopción de alguna medida cautelar o providencia precautoria.

En México, como en otras partes del mundo, los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, han sido investidos

con la facultad de requerir medidas cautelares. Éstas pueden solicitarse desde la recepción de la queja o en cualquier momento, durante la integración del expediente respectivo, cuando la naturaleza de los actos reclamados se considere grave. La petición de medidas cautelares puede hacerse incluso dentro de una Recomendación emitida por estos organismos.

En términos generales, podemos señalar que las medidas cautelares en materia de derechos humanos, tienen las siguientes notas distintivas:

- a) Son pedimentos realizados por el Ombudsman, frecuentemente con carácter urgente.
 - b) Estos pedimentos son requeridos al superior jerárquico del servidor público señalado como responsable de violación a derechos humanos.
 - c) Tienen en esencia cualesquiera de los siguientes propósitos:
 1. Que se preserve o restituya, en su caso, a una persona en el goce de sus derechos fundamentales.
 2. Que se evite la realización de un daño de difícil o imposible reparación.
 - d) El Ombudsman puede solicitar la adopción de medidas precautorias en cualquier etapa del procedimiento:
 1. Al recibir la queja.
 2. Durante la tramitación del expediente. (aun en los casos en que el asunto esté sometido a procedimiento de conciliación).
 3. Al emitirse la Recomendación, en su caso.
 - e) Por regla general, tienen un plazo determinado de vigencia.
-

-
- f) El Ombudsman tiene la facultad de solicitar las medidas cautelares convenientes al caso específico.

Esta característica merece un comentario aparte. Desde su creación, las Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos del país, han pugnado ante las instancias gubernamentales por consolidar una cada vez mayor autoridad moral; esta autoridad moral se ha ido construyendo poco a poco, en parte por ejercer la atribución de solicitar a las distintas autoridades, medidas precautorias que no son solicitadas por jueces, magistrados o por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Efectivamente, en las materias que conocen los jueces y magistrados, las disposiciones jurídicas relativas, establecen de manera *limitativa* las medidas precautorias que pueden decretarse, destacando entre éstas, el arraigo de una persona, y el secuestro o aseguramiento de bienes.

El primero, como sabemos, consiste en prevenir al demandado para que no se ausente del lugar del juicio sin autorización judicial o dejar representante legítimo; el segundo, es decretado cuando existe peligro de que el demandado disponga de los bienes, o por cualquier causa pudiere quedar en estado de insolvencia. Esta medida tiene la característica de que su efecto puede cesar en cualquier momento, siempre y cuando el demandado garantice el cumplimiento de la prestación reclamada.

Cabe recordar que en el orden jurídico mexicano, las medidas cautelares de mayor trascendencia son aquéllas que se contemplan en el concepto de suspensión del acto reclamado y se encuentran previstas en la Ley de Amparo.

Medidas que de acuerdo con la legislación vigente, se dividen en:

-
- a) Suspensión del acto reclamado en el juicio bi-instancial, cuya determinación corresponde a los Jueces de Distrito y en la revisión, a los Magistrados Colegiados de Circuito. Tales medidas pueden consistir en:
1. Suspensión de oficio, que es aquélla concedida por el Juez de Distrito sin audiencia de la autoridad demandada o del tercero perjudicado; cuando la demanda de amparo señala como acto reclamado, alguno de los que ponen en peligro la vida, la deportación, el destierro o bien cuando los actos reclamados puedan quedar consumados de manera irreparable o cuando se trate de actos que afecten derechos de la colectividad, y
 2. Suspensión a petición de parte, que se concede cuando así lo solicita la parte actora, después de una tramitación incidental en la que se haya escuchado tanto a la autoridad demandada como al tercero perjudicado, siempre y cuando se haya pedido informe justificado a la autoridad responsable, se hayan ofrecido y desahogado pruebas y se formulen alegatos. Si se admite la medida, ésta tendrá efectos hasta que se pronuncie sentencia firme, a no ser que exista un cambio en la situación jurídica que determinó su otorgamiento.
- b) Por otra parte, podemos referir las medidas cautelares concedidas en un juicio de amparo directo, en contra de sentencias judiciales, en cuyo caso la resolución debe ser pronunciada por el juez o tribunal que dictó el fallo impugnado en amparo. La resolución acerca de la medida cautelar emitida de esta manera, puede ser impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el Tribunal Colegiado que esté conociendo del amparo en cuanto al fondo.
-

Ahora bien, por cuanto hace a las medidas cautelares previstas en el marco de actuación de las Defensorías de Habitantes, éstas encuentran su sustento legal en lo dispuesto por el Artículo 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Líneas antes señalamos que las medidas cautelares, fundamentalmente tienen como finalidad la preservación o restitución, en su caso, a toda persona en el goce de sus derechos humanos, que se presuman conculcados por servidores públicos. Estas medidas pueden ser requeridas por el Organismo Protector de Derechos Humanos, cuando la naturaleza de los actos u omisiones reclamados se consideren graves, sin necesidad de que los hechos aducidos se encuentren comprobados, siendo razón suficiente el que de resultar ciertos, sea difícil o imposible la reparación del daño que se pueda causar o la restitución al agraviado en el goce de sus derechos humanos.

Se considera que la naturaleza de los actos u omisiones denunciados es grave, cuando éstos se refieren a la integridad física, la vida, la libertad, el derecho a la salud, el derecho a la educación, o el derecho a la seguridad jurídica, entre otros, atendiendo desde luego a los principios de buena fe e inmediatez en el procedimiento, que rigen el actuar de las instituciones procuradoras de derechos humanos.

De esta guisa, las medidas precautorias o cautelares en el ámbito administrativo, son susceptibles de aplicación cuando se pone en riesgo o se afecta el derecho a la vida, la salud, la integridad corporal, la propiedad, o la seguridad jurídica, entre otros; en cuyo caso se podrá requerir la intervención inmediata de la autoridad responsable, para que adopte o disponga las medidas necesarias a efecto de preservar o restituir al quejoso en el goce de sus derechos.

Decíamos al inicio de nuestra exposición, que los organismos públicos defensores de derechos humanos tienen un gran horizonte de posibilidades, respecto de las acciones u omisiones concretas que pueden requerir a los servidores públicos, como medidas cautelares o providencias precautorias.

A manera enunciativa nos permitimos citar a continuación, las siguientes:

a) En cuanto al derecho a la salud:

- Intervenir ante los titulares de las instituciones públicas de salud, para que se proporcione atención médica a los quejosos o sus familiares.
- Solicitar a las instancias de salud, la continuidad de la vigencia de los derechos y prestaciones, cuando por negligencia médica se haya afectado la salud del quejoso.
- Solicitar la atención inmediata al agraviado y en su caso, el traslado del mismo al centro hospitalario que se requiera, para que reciba la atención médica adecuada.
- Solicitar que se realicen los análisis químicos necesarios para determinar si el agua que consumen los internos de algún Centro de Readaptación Social, es apta para consumo humano.

b) Respecto del derecho a la educación:

- Solicitar a las autoridades educativas correspondientes, que tomen las medidas necesarias para que el agraviado tenga acceso inmediato a la educación básica.
 - Requerir a los directivos de las instituciones educativas, la
-

entrega a los agraviados, de la documentación de los educandos que compruebe su nivel de aprovechamiento escolar.

- Solicitar a las autoridades educativas el cambio inmediato de los profesores que atenten contra la dignidad personal de los educandos o contra su integridad física. Ponderar en su caso, si lo conveniente es el cambio del alumno.

c) En el ámbito penal:

- Solicitar que el agente del Ministerio Público informe a los asegurados el motivo de su detención, así como de las personas que declaran en su contra.
 - Requerir que el titular de la acción penal o el Juez del conocimiento, informen a los indiciados la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozcan el hecho punible que se les imputa.
 - Solicitar que la autoridad ante quien sean presentados los presuntos responsables, les informe acerca del derecho que tienen a no ser compelidos a declarar en su contra.
 - Requerir que las personas aseguradas estén debidamente asesoradas por abogado, persona de su confianza, o bien por el defensor de oficio que el Estado les proporcione.
 - Solicitar que el médico legista certifique inmediatamente el estado psico-físico de los lesionados y emita los certificados médicos correspondientes.
 - Solicitar que a las víctimas y a los detenidos se les proporcione la atención médica de urgencia que necesiten.
-

-
- Requerir que se tomen las medidas necesarias, para salvaguardar la integridad física de los ofendidos y de los detenidos.
 - Solicitar que se tomen las medidas necesarias para que los ofendidos tengan la debida representación legal en el proceso penal.
 - Requerir que el Ministerio Público aporte los elementos de prueba necesarios, para que a los ofendidos se les haga el pago de la reparación del daño que les haya sido causado.
 - Solicitar que el Ministerio Público o el Juez informen a los detenidos acerca del derecho a gozar de su libertad caucional, cuando así lo permita la ley.
 - Requerir que se tomen las medidas necesarias, para evitar que los detenidos sean incomunicados.

Por otra parte, es oportuno recordar que la solicitud de las medidas cautelares, no constituye un menoscabo a las atribuciones que la ley confiere a las autoridades y servidores públicos, quienes están obligados a observar en todo momento el Estado de Derecho.

Sería conveniente que el marco jurídico que regula la actividad del sistema nacional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, previera en cada estado la adopción de medidas precautorias y cautelares, ya que esto permitiría una mejor protección y salvaguarda de los derechos fundamentales; empero, no todas las leyes orgánicas disponen estas medidas. A manera de ejemplo, podemos citar las siguientes:

La Ley de la Procuraduría de Protección Ciudadana en el estado de Aguascalientes, que en su artículo 36 dispone la adopción de

las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas; dichas medidas podrán ser de conservación o restitución, según lo requiera la naturaleza del asunto. Asimismo, la facultad de solicitar tales medidas, recae en el Procurador, el Secretario General y el Visitador.

Una característica particular que señala la ley en cita, es que como medida cautelar o precautoria, se podrá solicitar la suspensión provisional, con goce de sueldo, del servidor público presuntamente responsable, en tanto dure la investigación correspondiente, a fin de evitar cualquier tipo de presión sobre los quejosos, testigos o peritos.

Por su parte, la Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, no contempla expresamente la instrumentación de medidas cautelares o precautorias; sin embargo, en su artículo 12 fracción VIII, hace referencia a la posibilidad de solicitar la intervención de la Dirección de Prevención Social del estado, cuando se tenga conocimiento de que a un interno que se encuentre recluido en algún centro de detención o reclusión, le han sido violados sus derechos humanos, para lograr que dichas violaciones cesen de inmediato sin perjuicio de la realización de posteriores trámites o diligencias.

En otros estados, las diferentes legislaciones sobre derechos humanos se refieren expresamente a la facultad de solicitar medidas cautelares o precautorias con la finalidad de evitar la consumación irreparable de las violaciones reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, dichas medidas pueden ser de conservación, pero también restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto. Es decir, se reafirma el espíritu doctrinal de las medidas cautelares, que no es otro que el

de conservar el estado que guardan las cosas al momento de solicitarse la medida, así como evitar un daño irreparable, en afectación de los agraviados.

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur, las contempla en su artículo 41; La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, en su artículo 39. Por su parte, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, las regula en su artículo 46; la Ley Orgánica de Derechos Humanos del Estado de Colima, en su artículo 38; la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su artículo 39; la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece en su artículo 40 de manera semejante, la posibilidad de solicitar medidas precautorias.

Resulta interesante citar que en el estado de Chiapas, donde a consecuencia de diversos hechos violentos, muchas personas se han visto en la necesidad de desplazarse de sus lugares de origen, la Comisión local, en términos de lo dispuesto por el artículo 39 de su ley, ha solicitado como medidas precautorias o cautelares para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, entre otras, las siguientes:

- Brindar atención médica adecuada a los ciudadanos desplazados, de acuerdo a las características de cada grupo.
 - Intensificar el diálogo como medio para solucionar conflictos surgidos entre las autoridades municipales y algunos representantes de sus comunidades.
 - Investigar la existencia de grupos civiles armados en determinadas comunidades y proceder a desarmarlos, en términos de ley.
-

-
- Garantizar la paz, la integridad física y la seguridad de los habitantes de las comunidades.
 - Hacer efectiva la reparación del daño a las víctimas del delito en términos de la Ley para la Protección a Víctimas del Delito vigente en el Estado.

En el Estado de México, las medidas cautelares están fundamentadas en los artículos 30 fracción IV y 45 Bis de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y 59 del Reglamento Interno del Organismo. Igualmente, están previstas en el artículo 40 de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León.

Los organismos públicos protectores de derechos humanos de México, cada día van ganando más espacios entre los habitantes y mayor reconocimiento ante los servidores públicos. La adopción de medidas precautorias debe significar para la autoridad que las lleva a cabo, un motivo de satisfacción, ya que las medidas adoptadas convergen en el propósito de la defensa de los bienes más preciados para el ser humano: su vida, su integridad, su familia, sus posesiones, y tal vez antes que todo esto, o por encima de todo esto, la defensa de su dignidad ante los abusos de poder.

Bibliografía

49

BURGOA, Ignacio. *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1980.

BURGOA, Ignacio. *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1984.

CARRILLO FLORES, Ignacio. *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.

VERDROSS, Alfred. *La filosofía del derecho occidental*, México, UNAM, 1983.

ZEA, Leopoldo. *Introducción a la filosofía*, México, UNAM, 1981.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA*

En la actualidad existen 300 millones de personas consideradas como indígenas, de las cuales 40 millones se encuentran en el continente americano. A pesar de este número tan significativo, los grupos indígenas han sido tradicionalmente marginados. Por fortuna, ahora ya se acepta casi unánimemente que al hablar de legislación se debe incluir el tema de la legislación indígena.

En América Latina los programas para la atención de los indígenas datan de mediados del siglo XX, cuando se acordó, por parte de los gobiernos, el establecimiento de instituciones para la atención de los pueblos indígenas. En ese mismo orden de ideas, se modificaron paulatinamente los ordenamientos legales en nuestros países, a fin de garantizar una mayor equidad a los grupos étnicos.

En ese contexto nació el indigenismo, el cual fue un movimiento que trató de elevar las condiciones de vida de los indígenas, pero interpretó -consciente o inconscientemente- este proceso como una redención, es decir, pretendió la integración de los indígenas en la cultura nacional dominante, abandonando los elementos que constituían su esencia.

A pesar de ello, los grupos indígenas en América Latina, han afirmado, paulatinamente, la conciencia de sí mismos y de su entorno. Así, uno de los fenómenos más interesantes del tiempo presente, es la emergencia de los pueblos indígenas como actores nuevos.

* Cfr. Ponencia presentada en el III Congreso Anual de la FIO, Lima, Perú, septiembre 7 de 1998, publicada en la memoria del III Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, Lima, Perú, 1999.

En el ámbito internacional se ha avanzado en el diseño de instrumentos diversos que reconocen un catálogo de derechos a estos grupos. Al respecto pueden citarse, por ejemplo, el proyecto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, elaborado en el seno de la ONU, y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A pesar de ello, es absolutamente verídico que en materia de derechos de los pueblos indígenas tenemos todavía una asignatura pendiente. Los países latinoamericanos nos enfrentamos, en este inicio de siglo, a una realidad compleja, en la que debemos responder a la pregunta acerca del tipo de nación que queremos para el futuro, pues nación sin indios, es demográficamente imposible, porque afortunadamente ahí se encuentran, de modo que nuestro nuevo paradigma debe resolver esta contradicción, real o aparente, a fin de encontrar formas más justas de convivencia, cimentadas en el respeto a la pluralidad.

En México se experimenta actualmente una situación difícil, ya que las iniquidades, los rezagos jurídicos, económicos y sociales, fueron un caldo de cultivo propicio para la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

A fin de dar una solución pacífica al conflicto de Chiapas, en febrero de 1996 se concluyeron los acuerdos de San Andrés Larráinzar entre los representantes del Gobierno Federal, la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y representantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Dichos acuerdos, básicamente se expresan en tres documentos: el primero contiene un pronunciamiento conjunto de las partes, que constituye la propuesta para una nueva relación de los pueblos indígenas, la sociedad nacional y el Estado mexicano.

El segundo contiene una serie de propuestas conjuntas entre el gobierno de la República y el EZLN, que constituyen temas de alcance nacional, de acuerdo con lo señalado por las reglas de procedimiento establecidas al efecto.

En el tercero de los documentos se asientan compromisos específicos para Chiapas, que a su vez se dividen en dos apartados: uno referido a los cambios constitucionales que habrán de impulsarse en el ámbito local, y otro relativo a las acciones y medidas de aplicación inmediata.

La toma de conciencia de los indígenas, que cada vez es más evidente, nos invita a elaborar un nuevo proyecto. Un Estado plural reconoce, junto al derecho a la igualdad, el derecho a las diferencias, porque la igualdad no consiste en la uniformidad, sino en la equidad de trato a los distintos grupos, como una expresión material de la justicia.

Es posible afirmar que en mayor o menor medida, los procesos que se viven en México no están alejados de los que experimentan otros países de América Latina. Por todo ello, resulta pertinente la reflexión, el análisis y el debate. Estamos en la búsqueda de un nuevo paradigma que resuelva nuestras contradicciones.

De tal guisa, es fundamental hablar de los indígenas y sus derechos, así como definir estos últimos y determinar si tienen o no vigencia.

Los derechos humanos de los pueblos indígenas se inscriben actualmente, entre los denominados derechos de solidaridad y, particularmente, en el derecho de autodeterminación de los pueblos.

El punto de partida para su fundamentación debe ser el derecho a la afirmación y al reconocimiento de la propia identidad, esto es,

el derecho a ser y estar considerados diferentes, pero integrados al resto de la población. Por otra parte, como hemos referido, los pueblos indígenas han surgido en años recientes como nuevos actores políticos y sociales en América Latina.

Los indígenas se están transformando vertiginosamente en sujetos activos, están renunciando al papel de objetos del cambio histórico. Algo ha cambiado en la realidad de los pueblos indígenas, algo está cambiando en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Antiguos reclamos y nuevas demandas se han conjuntado para forjar otras identidades e ideologías que están compitiendo con los viejos modelos establecidos; las teorías del cambio social, de la modernización y de la construcción nacional están siendo reexaminadas a la luz de la llamada cuestión étnica, tan ignorada durante tanto tiempo.

También ha cambiado la manera de hacer política en torno a la temática indígena. Con el denominado encuentro de dos mundos, inició el exterminio gradual de los grupos étnicos. Las continuas agresiones a sus formas de organización y gobierno, así como su exclusión y marginación de la vida política, económica y social de los países, se refleja, aún en nuestros días, en sus elevados niveles de desnutrición, mortalidad, morbilidad, y analfabetismo.

Uno de los mayores problemas que los pueblos indígenas sufren, es la pérdida de sus tierras y recursos naturales por obras de urbanización y desarrollo agropecuario y forestal a gran escala, de cuyos beneficios casi siempre son excluidos. El despojo de sus tierras ha mermado sus sistemas tradicionales de producción y reproducción social y cultural. La falta de medios alternativos de supervivencia, ha dado como resultado la extinción de algunos pueblos étnicos.

La pobreza entre los pueblos indígenas de América Latina, sigue siendo aterradora, los prejuicios de ciertos sectores de la sociedad están muy arraigados; los recursos del presupuesto ordinario de los Estados son sumamente limitados e insuficientes para satisfacer las demandas crecientes de apoyo a las organizaciones indígenas.

Por ello, no podremos concebimos como sociedades modernas que transitan un nuevo milenio, en tanto no se garantice el pleno goce de los derechos de los indígenas a la salud, a la educación, a la coexistencia y sobre todo al trabajo equitativamente remunerado, que es el que les permitirá acceder a condiciones dignas de vida.

La justicia social contribuye al establecimiento de una paz universal y duradera, además de que es un presupuesto indispensable para alcanzar la seguridad económica y la verdadera erradicación de la pobreza.

La educación se constituye, también, como uno de los factores más importantes que posibilitan el cambio de actitudes e inercias y que permiten, a final de cuentas, romper el círculo vicioso de la marginación y de la injusticia que padecen los pueblos indígenas.

Desde finales del siglo XIX y principios del XX, en términos generales, se procuró que los proyectos de nación a nivel internacional, incorporaran a los pueblos indígenas. Con ello, se buscaba homogeneizar con base en una premisa de igualdad que permitiera conseguir la unidad nacional, el progreso y el desarrollo. A dicha etapa, algunos la han denominado como etnocida, pues se obligaba a los indígenas a adquirir ciertos patrones culturales.

Las cosas están cambiando, pues hoy resulta evidente que le corresponde a los propios pueblos tomar las decisiones sobre su destino.

La participación que tengan depende -entre otros factores- del grado de organización con que cuenten para desarrollar su propio proyecto y coordinar, concertar y negociar con instancias y autoridades públicas y privadas.

Hoy en día, las organizaciones indígenas continúan reivindicando sus derechos y exigiendo el respeto de los mismos, sin embargo, su perspectiva se ha ampliado hacia la colaboración con otras fuerzas y sectores de la sociedad, además de la tendencia de englobar sus demandas en el marco de los derechos humanos.

La importancia de la organización estriba en la posibilidad de promover proyectos de autogestión, de crear espacios autónomos y salvaguardar el medio ambiente, aspectos que se traducen a nivel nacional e internacional, en la propuesta de favorecer el etnodesarrollo sostenido, a efecto de que puedan determinar de modo propio sus prioridades y expectativas.

En ese sentido, se requiere tomar mayor conciencia acerca de las principales demandas y exigencias de los grupos étnicos, a fin de crear los instrumentos legales necesarios y perfeccionar los ya existentes, con el objeto de ofrecer las condiciones que permitan satisfacer gradualmente los más importantes reclamos y demandas de los pueblos indígenas, tales como los siguientes:

- Un estatuto legal;
 - Derecho a autodefinirse;
 - Derecho a tierra y territorio, como espacio geográfico de supervivencia cultural;
 - Derecho a un desarrollo propio y a participar en el desarrollo nacional;
 - Respeto a su identidad cultural;
 - Derecho a la participación política;
 - Derecho a la libre determinación;
-

-
- Derecho a la autorregulación jurídica de su vida comunitaria (derecho indígena consuetudinario).

La solución a estas exigencias, es compleja y requiere un estudio profundo para dilucidar la posible coexistencia del derecho positivo nacional y el de los pueblos indígenas, entendiendo a este último como un sistema jurídico que se caracteriza por regular la vida social principalmente con base en reglas orales, que han sido fijadas tomando en consideración los imperativos de la tradición y la costumbre. Es un derecho de carácter consuetudinario y religioso, desarrollado básicamente bajo el yugo del colonialismo jurídico monárquico o republicano.

Pero debemos tener presente que no se trata de un simple ejercicio de esgrima intelectual o legislativa, sino más bien de una cuestión de valores y conciencia, para poder construir alternativas. Es un proceso integral que requiere consenso y reflexión, no olvidemos que los pueblos indígenas son la esencia viva de México y de América Latina y son, al mismo tiempo, un punto cardinal de nuestro destino.

Bibliografía

BONFIL BATALLA, Guillermo. *Utopía y revolución*, México, Nueva Imagen, 1981.

IIJ UNAM. *Derechos indígenas en la actualidad*, México, IIJ UNAM, 1993.

ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio R. *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, México, IIJ UNAM, 1993.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los movimientos indígenas y el Estado Nación en América Latina*, México, Cadal, septiembre de 1984.

VALENCIA, Enrique. *Indigenismo y etnodesarrollo*, Anuario del Instituto Indigenista Interamericano, México, 1984.

EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA*

El tema para el que fui invitado a dialogar con ustedes, es el relativo al proceso de internacionalización de los derechos humanos en América Latina. Para ello, será necesario hablar de la figura del Ombudsman.

Los orígenes del Ombudsman se remontan al siglo XVI en Suecia, su denominación significa: representante, comisionado, protector, mandatario, y en último término, protector de los derechos de los **ciudadanos, tiene su antecedente en la figura del Preboste de la Corona**, que tenía la función de vigilar bajo la autoridad del rey, el buen funcionamiento de la administración de justicia en el reino.

El Ombudsman, desde su aparición por primera vez en 1713, tuvo que luchar por su institucionalización. Debido a que surgió a instancia y bajo el imperio del rey, pronto éste le asignó otro tipo de actividades ajenas a su naturaleza original; así el Ombudsman fue transformado en el año de 1719 en el *Justitie-Kansler* o Canciller de Justicia, con facultades para intervenir en la administración real y de justicia, siendo considerado un órgano de la Corona.

Fue hasta el año de 1809 cuando el Parlamento sueco (*Riksdag*) institucionalizó en su Constitución, la figura del *Justitie Ombudsman*, y en 1810 se designó al primer Ombudsman del mundo, el barón Mannerheim.

Así, el Ombudsman sueco surgió con características específicas y diferentes a las instituciones hasta entonces existentes, mismas que a la fecha conserva:

* Cfr. Conferencia presentada en la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, el 4 de diciembre de 1998. Publicada en la Revista Mexicana de Justicia Nueva Época No. 6, Procuraduría General de la República, México, 1999.

- Es designado por el Parlamento;
- Posee independencia y autonomía de los poderes públicos, incluso del Parlamento;
- Rinde informes periódicos al Parlamento sobre la actuación de los servidores públicos por él inspeccionados;
- Emite resoluciones no vinculatorias;
- Posee autoridad moral;
- Hace público su trabajo y sus resoluciones;
- Da celeridad a la solución de los conflictos;
- Es flexible y carece de solemnidad en sus procedimientos;
- Su principal actividad es la de proteger los derechos y la libertad del individuo; y
- Debe ser una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal.

Indudablemente, la creación del Ombudsman es una trascendental aportación jurídica sueca al derecho constitucional universal. Por las ventajas que trajo consigo su funcionamiento, otros países lo adoptaron, los primeros en hacerlo fueron los países escandinavos.

Finlandia en 1919, fue la primera nación que adoptó la figura del Ombudsman, inspirada en el modelo sueco, dos años después de independizarse precisamente de Suecia, o sea que de hecho, ya conocía los beneficios de la institución.

En Noruega el Ombudsman se adoptó en 1952 y en 1954 en Dinamarca.

Destaca Nueva Zelanda, ya que en 1962 fue el primer país no escandinavo que introdujo la figura del Ombudsman en su ordenamiento constitucional, al que denominó: *The Parliamentary Commissioner Ombudsman Act*.

A partir de aquí, el mundo entero comenzó a conocer las bondades del Ombudsman.

Así, en 1967, Inglaterra adoptó la institución a través de la ley conocida como *Parliamentary Commissioner Act* para Inglaterra, Gales y Escocia. Francia creó en 1973 la figura del *Mediateur*, siguiendo el modelo del Ombudsman sueco, y Portugal instituyó en 1975 al *Promotor de la Justicia*.

En 1981 surgió en España la institución del Defensor del Pueblo Español, con fundamento en el artículo 54 de la Constitución de 1978. Este suceso sin duda, fue de gran importancia, ya que podemos considerar que España fue el país exportador de la idea del Ombudsman hacia América Latina.

Aunque algunos escépticos descartaron la posibilidad de que el Ombudsman encontrara tierra fértil en Latinoamérica, debido principalmente a que esta figura tiene sus orígenes en países con un sistema jurídico muy diferente a los que rigen por estas latitudes, pronto quedó demostrado lo contrario.

En el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el establecimiento de la Oficina del Ombudsman fue propuesto en varias ocasiones. Por primera vez en 1969 por el proyecto de Benny Frankie Cerezo, en 1970 por los Representantes Sagardia Sánchez y Padilla, en 1972 fue el proyecto número 11 de la Cámara. Luego de algunos años, en 1977, se aprobó la Ley número 134, creándose la *Oficina del Procurador del Ciudadano (Ombudsman)*. El Procurador es nombrado por el Gobernador, con el consentimiento de la mayoría de los miembros del Congreso, por un período de seis años con la posibilidad de reelegirse, tiene competencia para investigar actos de naturaleza administrativa del Poder Ejecutivo y reclamaciones por actos ilegales, injustos, improcedentes, arbitrarios, dañosos o discriminatorios. No tiene facultades

coactivas, pero sí la de dar publicidad al resultado de sus investigaciones.

El antecedente directo del actual Ombudsman de Costa Rica, data de noviembre de 1979, cuando la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional presentó un proyecto de reformas a la Constitución Política de 1949, donde se estableció una adición al artículo 48 de esa carta fundamental, introduciendo al Ombudsman bajo los siguientes términos: Para hacer administrativamente efectivo el disfrute de los derechos y garantías constitucionales, con excepción de las políticas, existirá un defensor de los derechos humanos, el cual será designado por votación no menor de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, para un período de seis años, pudiendo ser reelecto. Deberá reunir los mismos requisitos que exige esta Constitución para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y tendrá las mismas inmunidades y prerrogativas que éstos.

Años más tarde, el doctor Hugo Alfonso Núñez Quesada, Ministro de Justicia y Gracia, preocupado por las violaciones a los derechos humanos por parte del poder ejecutivo, presentó un proyecto de ley del Defensor de los Habitantes, que fue aprobado en septiembre de 1982.

Esta propuesta era semejante a la que fue presentada tres años antes. Ambas tenían como características principales la defensa del individuo frente a los abusos de la autoridad a través de un procedimiento sencillo, sin formalidades y accesible a toda la población.

El Defensor de los Habitantes es designado por la Asamblea Legislativa para un periodo de cinco años, reelegible una sola vez. Únicamente puede ser destituido del cargo por causa justificada, por mayoría calificada de las dos terceras partes del total de

diputados de la Asamblea. Puede iniciar de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de las actuaciones inadecuadas y omisiones de la actividad de la administración pública.

La legislación costarricense en materia de derechos humanos, permite a la institución en forma expresa, dentro de su competencia, interponer las demandas de inconstitucionalidad, amparo y *habeas corpus*.

El artículo 23 de la citada ley, señala que la negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores en contestar o enviar la documentación requerida por el Defensor, o la realización de algún acto u omisión que entorpezca sus funciones, constituye el delito de desobediencia, por el cual, el Defensor podrá dar cuenta a la autoridad jerárquica superior o al Ministerio Público para la imposición de la sanción respectiva, sin perjuicio de hacerlo también del conocimiento de la opinión pública en su informe anual. Esto permite al Defensor cumplir con eficiencia sus atribuciones.

Adicionalmente, en 1985 se instituyeron los defensores de los derechos humanos de los refugiados, de los internos en el sistema penitenciario y de los usuarios del Registro Nacional, los que pueden catalogarse como Ombudsman especializados.

Lo expresado permite captar el interés del pueblo costarricense por la protección y defensa de sus derechos fundamentales, al establecer la figura del Ombudsman como medio de control para evitar abusos de los servidores públicos.

Por lo que respecta a Brasil, los antecedentes del Ombudsman, se remontan a 1984, cuando se presentó a la Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro un proyecto de enmienda

constitucional, creando la *Ouvidoria General* (Supervisor General), para fiscalizar investigar y controlar la actividad de las autoridades de la administración pública estatal.

En mayo de 1986 el Presidente José Sarney decretó la constitución de la *Uniao Federal eda Previdencia (Seguridade) Social Oficial*, para recibir e investigar quejas y denuncias de los usuarios de servicios públicos de la seguridad social y sugerir las medidas pertinentes para su buena administración y funcionamiento.

El decreto número 93.174 del 15 de diciembre de 1986 crea la *Comisión de Defensa de los Derechos del Ciudadano, CODICI*, organismo colegiado integrado por miembros del Gabinete Personal del Presidente, designados por él mismo y con la facultad de redactar su propio reglamento interno.

En el caso de Uruguay, el 16 de julio de 1985, el Senador del Partido Colorado, Raumar Jude presentó un proyecto de Ley para crear la Defensoría del Pueblo, y tomó como base el proyecto presentado por los senadores argentinos Sánchez y Menem en mayo de 1984 en su país.

Este proyecto del Senador Jude, mencionaba las características que debería tener el Defensor del Pueblo en Uruguay, tales como: ser elegido de una terna por la Asamblea General a propuesta de dos comisiones, formadas por cinco Senadores y cinco representantes bajo la titularidad del Presidente de la Asamblea General; su duración en el cargo debería ser de 5 años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez; ser doctor en Derecho y Ciencias Sociales y tener conocimiento destacado del derecho público.

Este Defensor del Pueblo, debería actuar a petición de parte o por iniciativa propia para el esclarecimiento de actos u omisiones indebidos de la administración pública y sus agentes.

Fue Guatemala el primer país en Latinoamérica que instituyó la figura del Ombudsman en su Constitución. El Congreso Constituyente, elaboró la Constitución Democrática expedida el 31 de mayo de 1985, la cual entró en vigor el 14 de enero de 1986 y cuyo artículo 273 establece que: El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el período correspondiente. Esta comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un Procurador, que deberá reunir las cualidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. La Ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos a que se refiere este artículo.

Cabe señalar, que el constituyente guatemalteco se vio influenciado en relación con la materia de los derechos humanos, por los estudios que sobre el tema llevaron a cabo, entre otros, el doctor Jorge Mario García Laguardia y el maestro Edmundo Vázquez Martínez, estudios que proponían la creación de un Defensor del Ciudadano, como delegado autónomo del Congreso, el cual sería un medio de control parlamentario indirecto sobre la administración pública.

También se tomó en cuenta la ponencia presentada por el maestro Alfredo Balcells Tojo, en las *Jornadas Constitucionales* organizadas por el Colegio de Abogados de este país en mayo de 1984, en la que propuso la incorporación de un Procurador de los Derechos Humanos en la nueva Constitución, para prevenir las violaciones a los derechos fundamentales y restablecer los derechos vulnerados.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos mantiene su independencia, tanto funcional como económica; asimismo es

imparcial y objetiva, lo que le ha valido una sólida credibilidad en el ámbito nacional e internacional.

Además de la sede central del Procurador de los Derechos Humanos, ubicada en la ciudad capital, cuenta con oficinas a cargo de Auxiliares del Procurador, localizadas en todo el territorio guatemalteco.

Respalda al Procurador el máximo ordenamiento jurídico vigente en este país que, en materia de derechos humanos, puede considerarse pionero en el avance jurídico-formal; sin embargo, como en toda Latinoamérica, aún existen problemas, los cuales sin duda alguna, serán abatidos en gran proporción con el trabajo arduo que el señor Procurador emprende en defensa de los derechos de los habitantes de Guatemala.

Respecto a Colombia, la Constitución de 1991 introdujo una figura encargada de la protección de los derechos humanos: el Defensor del Pueblo. Pese a que se pretendía implantar una institución con las principales características del modelo arquetípico del Ombudsman, según el capítulo 2 del título X de la Constitución Política Colombiana, (artículo 281) la función del Defensor del Pueblo se subordina al Procurador General de la Nación.

La Ley número 24 de 1992 establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. En su artículo primero reitera su dependencia respecto del Procurador General de la Nación, empero, la misma norma atenúa esta relación de subordinación al consagrar la autonomía administrativa y presupuestal de la Defensoría.

La Defensoría goza de personalidad jurídica y de patrimonio propios; sin embargo, su presupuesto de funcionamiento debe ser sometido a consideración del gobierno nacional y es aprobado directamente por el Poder Ejecutivo. Precisamente en esta

dependencia financiera ha encontrado hasta el momento la Defensoría del Pueblo, uno de los mayores obstáculos para el pleno desarrollo de sus funciones.

Por mandato constitucional, intervienen tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, en el nombramiento del Defensor del Pueblo, que es elegido por la Cámara de Representantes de una terna elaborada por el Presidente de la República, para un período de cuatro años.

Corresponde al Defensor del Pueblo investigar las denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos y emitir las recomendaciones pertinentes.

En su ejercicio no sólo está facultado para conocer de quejas en las cuales el presunto infractor es un funcionario público, sino también cuando éste es un particular. Esta es una innovación bastante singular, cuyas bondades no gozan de reconocimiento unánime, porque sin duda, es la vía jurisdiccional, el mecanismo idóneo para resolver las violaciones a los derechos humanos cuando el infractor es un particular. La innovación rebasa el modelo del Ombudsman, encargado del control de la legalidad de los actos de la administración; esto es, de la actuación de los servidores públicos.

Actúa también el Defensor del Pueblo como una instancia oficial en materia de derechos humanos, y en tal calidad le corresponde un conjunto de facultades relacionadas con su promoción y divulgación; es responsabilidad de éste el diseño y la adopción, con el Procurador General de la Nación, de las políticas de promoción y defensa de los derechos humanos.

La ley colombiana permite a cualquier persona natural o jurídica, presentar planes, propuestas o proyectos de defensa y promoción

de los derechos humanos, y corresponde al Defensor del Pueblo la evaluación de las propuestas, así como determinar la factibilidad de su realización y la manera de ponerlas en práctica.

Igualmente, compete al Defensor del Pueblo velar por la defensa de los derechos humanos en los establecimientos carcelarios, judiciales, de policía y de internación psiquiátrica, a fin de que los internos y detenidos sean tratados con respeto a su dignidad, no sean sometidos a tratos crueles, denigrantes e inhumanos y tengan oportuna asistencia jurídica, médica y hospitalaria.

Las autoridades están obligadas a prestar su auxilio a la Defensoría en la práctica de inspecciones y visitas a estos establecimientos.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo debe mediar entre los usuarios y las empresas públicas o privadas prestadoras de servicios públicos, cuando los primeros lo demanden en defensa de sus derechos que presuman violados.

Se le encomienda también velar por los intereses de los consumidores. Esto lo aproxima a los *Executive Ombudsmen* encargados por otros ordenamientos de esta tarea, tal como el Ombudsman sueco de los consumidores, o la Procuraduría Federal del Consumidor en México.

La institución del Ombudsman se encuentra presente en el Defensor del Pueblo de la República y en los Defensores del Pueblo Seccionales y Regionales que se ubican en el interior del país.

En el caso de El Salvador, como consecuencia de los acuerdos de Paz de Chapultepec, signados en la ciudad de México en 1992, se encargó a la Comisión para la Paz (COPAZ), la creación de un anteproyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.

El artículo 194 de la Constitución de la República de El Salvador, establece los lineamientos a través de los cuales el Procurador realizará sus funciones, algunas de ellas son: la protección y defensa de los derechos humanos, así como la promoción y divulgación de los mismos; la formulación de conclusiones y recomendaciones pública o privadamente; la elaboración y publicación de informes. Le otorga además, la facultad de tener delegados departamentales de carácter permanente.

La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador mediante el Decreto No 163, expidió la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial el 6 de marzo de 1992.

Esta Ley establece que el Procurador será elegido por mayoría calificada de dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa; durará tres años en el ejercicio de su cargo y podrá ser reelecto. Para ser Procurador se requiere ser salvadoreño por nacimiento, del estado seglar, mayor de treinta y cinco años, abogado de reconocida trayectoria, de moralidad y competencia notorias, estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo.

Cabe destacar que los servicios de la Procuraduría se hacen llegar a un mayor número de personas, a través de las Delegaciones Departamentales.

Por lo que concierne a la República Mexicana, el Ombudsman se introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el año de 1992, aun cuando ya existían antecedentes de esta institución en México.

Tenemos por ejemplo, al Procurador de los Pobres que surgió en 1847, en el Estado de San Luis Potosí y que tuvo como objetivo

el defender a los desamparados, de injusticias, atropellos y excesos cometidos por algunas autoridades, así como el proponer mejoras a la condición de las personas pobres para favorecer su ilustración y bienestar.

Esta Procuraduría de Pobres tenía algunas características similares al Ombudsman sueco, ya que el Procurador poseía facultades para realizar visitas a las diferentes autoridades estatales, así como para iniciar de oficio investigaciones y señalar la responsabilidad de las autoridades. Tenía a su disposición la imprenta del Estado, para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones.

Más de un siglo después, algunas entidades federativas de México, también crearon instituciones similares al Ombudsman. El gran espacio temporal puede explicarse con la aparición del juicio de amparo, que constituye desde su origen un instrumento importantísimo de protección de los derechos humanos.

Así, surgieron la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León en 1979, dependiente del gobierno del Estado; el Procurador de Vecinos del Municipio de Colima en 1983, figura creada por acuerdo de cabildo y muy similar al Ombudsman sueco; en 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México; en 1986 la Procuraduría de la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca. En 1987 se constituyó la Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero; en 1988 surgió en Querétaro la Defensoría de los Derechos de los Vecinos; en 1989 se creó la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal; y como caso aparte en el ámbito federal, en 1976 surgió la Procuraduría Federal del Consumidor, con la finalidad de defender los derechos de las personas ante abusos de tipo comercial.

El 6 de junio de 1990 fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Más tarde, en 1992, por adición del apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue elevada a rango constitucional, con independencia y autonomía de los Poderes de la Unión. Desde su inicio surgió con características específicas, como la de ser apolítica y apartidista.¹

La adición constitucional fue de gran trascendencia, ya que no solo instituyó la figura del Ombudsman. También estableció que cada una de las treinta y una entidades federativas y el Distrito Federal, crearan un Ombudsman local.

Los Organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, en el ámbito nacional y estatal, comparten básicamente las características siguientes:

- Son organismos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios;
- Conocen de quejas de oficio o a petición de parte, relacionadas con presuntas violaciones provenientes de cualquier autoridad o servidor público federal, estatal o municipal, excepto del Poder Judicial de la Federación;
- Carecen de competencia para conocer de asuntos jurisdiccionales de fondo, laborales, electorales, conflictos entre particulares, así como de consultas formuladas por

¹ Al respecto, es importante mencionar la reforma realizada al apartado B del artículo 102 Constitucional, del 13 de septiembre de 1999, según la cual, se dispone que el organismo de protección a los derechos humanos que establezca el Congreso de la Unión, se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Se indica también que dicha Comisión tendrá un Consejo Consultivo de diez miembros y un Presidente, los que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Se estatuye que el Presidente del organismo durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez. Se indica además, que el Presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades, y que la Comisión conocerá de las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los estados.

-
- autoridades o particulares sobre la interpretación de leyes;
- Emiten recomendaciones públicas no vinculatorias.
 - De considerarlo necesario pueden presentar denuncias penales o quejas administrativas;
 - Poseen facultades para solicitar la imposición de sanciones a los servidores públicos que no den colaboración a requerimientos hechos;
 - Sus procedimientos son breves y sencillos, sujetos sólo a formalidades esenciales y se rigen por los principios de inmediatez, concentración y rapidez, procurando el contacto directo con las partes;
 - Pueden sugerir reformas o adiciones a los diferentes ordenamientos jurídicos cuando encuentren que éstos propician violaciones a derechos humanos; y
 - Están facultados para solicitar medidas cautelares a las autoridades o servidores públicos, cuando la violación reclamada sea considerada grave, sin necesidad de que estén comprobados los hechos.

Además de lo anterior, el Ombudsman nacional posee facultades para:

- Ejercer la atracción de una queja en caso de considerarlo necesario por la importancia del asunto y continuar su trámite hasta emitir la recomendación correspondiente.
- Conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos públicos locales, a través de los recursos de queja o impugnación.

Si bien el Ombudsman clásico se ocupa primordialmente del control de la legalidad en la actuación de la administración pública, en México ha existido la preocupación por crear una cultura de respeto a los derechos fundamentales de las personas. Por ello,

las actividades de promoción y capacitación han sido incluidas como obligaciones para los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos.

En este sentido, compartimos lo expresado por el Dr. Jorge Mario García Laguardia, quien señaló que un ciudadano culto y bien informado, es condición básica para lograr la consolidación del régimen democrático que pretendemos.

En el caso de Honduras, el Ombudsman surgió en octubre de 1992 con el nombre de Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Su fundamento se halla en el artículo 59 de la Constitución Nacional de la República. El titular es electo por mayoría de votos en el Congreso Nacional, para un período de seis años y puede ser reelecto una sola vez.

Esta institución cuenta con Delegaciones Departamentales y Oficinas Regionales en el interior de la República.

De la misma manera que en otros países, el Ombudsman hondureño tiene como atribuciones, velar por el respeto de los derechos y garantías establecidas en su Constitución, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás tratados y convenios ratificados.

Puede presentar ante las autoridades, observaciones, sugerencias y recomendaciones para el cumplimiento del ordenamiento jurídico. El Comisionado tiene libre acceso a todas las dependencias civiles y militares, a los centros de reclusión o internamiento. Asimismo, tiene independencia funcional, administrativa y técnica.

Destaca que los informes anuales de trabajo son presentados por el Comisionado de los Derechos Humanos ante el Congreso,

evidentemente, ello permite legitimar aún más su labor.

En Honduras, como en toda Latinoamérica, aun debe trabajarse para difundir la cultura de los derechos humanos. La tarea es inconmensurable, sin embargo, los logros alcanzados hasta ahora son significativos.

En Perú, en el año de 1978, el constituyente Javier Valle Riestra González Olaechea, propuso la creación de un Defensor del Pueblo que tuviera sustento constitucional. Un año más tarde, la Constitución de 1979, en su artículo 250, encargó al Fiscal de la Nación desarrollar actividades de Defensor del Pueblo.

Posteriormente, en 1985, el Senador Enrique Bernales presenta un proyecto para independizar al Defensor del Pueblo. Finalmente, el 31 de octubre de 1993, mediante referéndum, se estableció a nivel constitucional, en los artículos 161 y 162, el Defensor del Pueblo y la Defensoría del Pueblo.

La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley número 26 520, establece entre sus principios generales: que a la Defensoría del Pueblo le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos. El Defensor del Pueblo será designado por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. La decisión recaerá en un ciudadano que haya cumplido treinta y cinco años de edad, sea abogado y goce de reconocida reputación; será elegido por cinco años y podrá ser reelecto sólo una vez por igual período; para efectos de su nominación el Congreso designará una comisión especial, integrada por un mínimo de cinco y un máximo de nueve congresistas, quienes recibirán propuestas y harán la selección de uno a cinco candidatos. El Defensor del Pueblo gozará de total

independencia en el ejercicio de sus funciones; de la misma forma, para el desempeño de sus funciones, estará auxiliado por adjuntos; las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a todo el ámbito de la administración pública; el titular de la institución puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública; el Ombudsman tiene competencia para supervisar la actuación de las personas jurídicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas o presten servicios públicos.

La adopción del Ombudsman en Perú es un hecho relativamente reciente. En Perú como en toda Latinoamérica, los retos para las nacientes defensorías de habitantes son múltiples, generalmente enfrentan a sectores arcaicos, cuya práctica cotidiana ha sido desde hace mucho tiempo violatoria de los derechos fundamentales de las personas.

En la República de Argentina, previamente a la creación de la Defensoría del Pueblo en diciembre de 1993, se plantearon tres propuestas al Poder Legislativo Argentino, con la finalidad de institucionalizar al Ombudsman en esta nación sudamericana. En primer término, Miguel M. Padilla presentó un anteproyecto de ley a la Cámara de Diputados donde propuso la instauración del cargo de Comisionado del Congreso. También se efectuaron anteproyectos para crear el *Comisionado del Congreso para Asuntos Militares* y finalmente se elaboró la iniciativa de Ley que crea la Defensoría del Pueblo, presentada en marzo de 1984 y aprobada por la Cámara Alta del Congreso en agosto de 1985.

Esta última iniciativa se presentó ante la necesidad de favorecer a las personas y grupos sociales, que por razón de su situación económica y cultural, se ven agraviados en sus derechos fundamentales por los encargados de la administración pública.

Entre los aspectos principales que el legislador argentino incorpora a la Ley No. 24.284 de 1993, la cual crea al Defensor del Pueblo, destacamos que:

Se crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación y ejerce las funciones establecidas por la ley sin recibir instrucciones de ninguna autoridad; su titular es designado por el Congreso de la Nación, para lo cual se establece una comisión bicameral de siete senadores y siete diputados, que propone hasta tres candidatos al Congreso de la Nación, el cual elige una de las propuestas, mediante el voto de los dos tercios de sus miembros; la duración del mandato será de cinco años, pudiendo ser reelecto por una vez; asimismo, deberá reunir los siguientes requisitos: ser argentino nativo o por opción y tener por lo menos treinta años de edad; el desempeño del cargo es incompatible con cualquier otra actividad pública, comercial o profesional a excepción de la docente; para el ejercicio de su función y a propuesta suya el Defensor del Pueblo cuenta con dos adjuntos; su competencia se aplica a la administración pública nacional, con excepción del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de los organismos de defensa y seguridad.

A diferencia de lo que acontece en la legislación española, donde el Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, la ley argentina sólo le confiere las facultades tradicionales al Ombudsman; es decir, la formulación de advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes legales y funcionales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

Si su labor persuasiva no logra el efecto deseado ante la autoridad administrativa cuestionada, el Defensor del Pueblo puede incluir el asunto en su informe anual o especial con mención de las autoridades, que presenta al Congreso de la Nación.

En el ámbito regional, en 1985, el Congreso Deliberante instauró la Controladuría General Comunal, con objeto de supervisar la actuación de los funcionarios del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. A partir del año de 1986, se han creado Defensorías del Pueblo en los ámbitos provincial y municipal, así como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todas tienen como principio rector la defensa de los derechos de la población, contra posibles abusos de agentes de la administración pública.

La sociedad argentina ha madurado sus proyectos regionales para proyectarlos en el ámbito nacional. La conciencia despertada por el terrible precedente que significó la dictadura militar, pudo permear en todos sus niveles el tejido social argentino, lo cual ha producido un auge en las dos últimas décadas, en la lucha por la defensa de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Venezuela, fue creada el 24 de enero de 1996, por disposición del Presidente Rafael Caldera, y se la concibió para asesorar al Ejecutivo nacional en todas las cuestiones relativas a los derechos humanos. Tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- Facilitar la cooperación entre los distintos despachos del Ejecutivo nacional, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, en todo cuanto tenga que ver con el respeto a la dignidad de las personas;
 - Contribuir, cuando sea necesario, a la preparación de los estudios e informes que el país deba presentar ante los organismos internacionales, en relación con los tratados y acuerdos aprobados por la República; y
 - Examinar y recomendar al Ejecutivo nacional las medidas que estime necesarias para favorecer la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito interno, así como para
-

atender y dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que se deriven para el Estado por virtud de los tratados y acuerdos en vigor.

Existe además de esta institución, la Defensoría del Pueblo del Estado de Mérida.

El Ombudsman de Panamá, es de reciente creación ya que se estableció el 5 de febrero de 1997, con el nombre de Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Aun cuando no se encuentra incorporada al texto constitucional panameño, refuerza los derechos fundamentales consagrados por la Constitución de ese país.

En este sentido, resulta indispensable brindar todo el respaldo a la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, solidarizarse con ella, porque el hacer valer su independencia le ha generado la animadversión de algunos sectores oficiales en su país, que ven en ella un coto a ciertas prácticas que no corresponden a las aspiraciones de justicia, democracia y paz del pueblo panameño.

Siguiendo el proceso experimentado en toda América Latina, el 22 de diciembre de 1997 se aprobó la Ley del Defensor del Pueblo de Bolivia, que da sustento al Ombudsman de ese país. Fue en abril de 1998, cuando la periodista Ana María Romero de Campero, tomó posesión del cargo, tras haber sido elegida con más de dos tercios del voto de los parlamentarios.

Cabe señalar que el tiempo de gestión es de cinco años, con posibilidades para una reelección, y es una comisión legislativa mixta de Constitución, Justicia y Policía Judicial, la que recibe y califica las propuestas. La ley permite que organizaciones de la sociedad civil propongan o impugnen candidaturas a la titularidad de la Defensoría.

El artículo primero de la ley que creó dicha institución, establece que tiene por misión, como comisionada del Congreso, la defensa y protección de las garantías y derechos individuales y colectivos, tutelados por la Constitución Política local.

En el caso de Bolivia, el organismo protector de los derechos primordiales de hombres y mujeres, tiene la facultad para conocer de quejas que involucren no sólo a instituciones gubernamentales, sino también a cooperativas e instituciones privadas que presten servicios públicos.

Las atribuciones del Defensor del Pueblo boliviano son: la defensa de los derechos de las personas frente a servidores públicos; la promoción de los derechos fundamentales; y la profesionalización de los servidores públicos.

El Defensor del Pueblo de Bolivia, tiene facultades para buscar el buen funcionamiento y eficiencia de los servicios públicos; formula recomendaciones con el objeto de adoptar medidas legislativas y administrativas tendentes a promover la vigencia de los derechos humanos; emite recordatorios y sugerencias de deberes legales; interpone ante el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, reclamos sobre la materia e inspecciona las oficinas de las entidades públicas, entre otras de sus atribuciones.

En Bolivia hay sólo una institución nacional. Sin embargo, el Ombudsman boliviano tiene la posibilidad de elegir el número de Representantes que desee. Cuenta con Representantes en cinco comunidades, entre ellas Santa Cruz y Cochabamba. Estas oficinas son denominadas especiales, debido a que los lugares en donde se encuentran, tienen problemas específicos. En el caso de El Alto, se padece de manera acentuada el fenómeno migratorio; en Potosí, los índices de marginación son graves y en Charé, existe el fenómeno sensible de narcotráfico y las inconformidades de los cocaleros.

Esta institución ha crecido y fortalece su presencia entre la sociedad. No obstante, la labor que aún deberá realizar es muy amplia; baste recordar, tan sólo, que en otros países latinoamericanos donde la figura del Ombudsman tiene más tiempo de instituida, aún se enfrenta la desinformación y las críticas propaladas por sectores de gobierno, inconformes con la presencia de un Defensor del Pueblo.

Además de las instituciones nacionales, provinciales y municipales del Ombudsman latinoamericano referidas con anterioridad, existe el recientemente creado Defensor de la República de Ecuador y la Defensoría de la Ciudad de Asunción, en Paraguay, quienes desarrollan también un intenso trabajo para la protección, promoción y difusión de los derechos humanos en sus respectivas competencias.

La protección internacional de los derechos humanos, sea en el ámbito universal o regional, es incompleta y no puede ser plenamente eficaz, si no incluye la protección a cargo de instituciones, que apliquen con independencia, sólo en función del Derecho y de su objetivo de justicia, las normas y los principios jurídicos pertinentes.

En junio de 1994, en la ciudad de San José, Costa Rica, los Ombudsman iberoamericanos acordaron estudiar la creación de un modelo de colaboración interinstitucional que permitiera desarrollar, de manera más eficiente, las tareas que son propias en la búsqueda común del pleno respeto y observancia de los derechos humanos en sus respectivos países.

Este ideal se vio fortalecido en sucesivas reuniones realizadas en las ciudades de Madrid, España y Antigua, Guatemala. En este **último lugar se adoptó la Declaración de Antigua**, mediante la cual se determinó la creación de una federación que reuniera a

todos los Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de Iberoamérica.

Los días 4 y 5 de agosto de 1995, los titulares de los organismos públicos defensores de los derechos humanos de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México y Puerto Rico, reunidos en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, aprobaron los estatutos que dieron vida a la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos (FIO).

La Federación Iberoamericana de Ombudsman es una agrupación que reúne exclusivamente a los organismos de los países iberoamericanos de ámbito nacional, estatal, regional-autonómico o provincial. Tiene como objetivo primordial el de ser un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias, así como la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman en las regiones geográficas de su jurisdicción, independientemente del nombre específico que reciban.

Los representantes de los organismos son sus titulares, quienes pueden nombrar en su representación, cuando lo consideren conveniente, a un adjunto o al funcionario análogo que actúa en ausencia del titular. Esta Federación tiene personalidad jurídica propia y rige su funcionamiento de acuerdo a sus estatutos y a las resoluciones que adopta la asamblea general en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Algunos de los objetivos específicos de la Federación, son los siguientes: estrechar los lazos de cooperación entre los Ombudsman de Latinoamérica, España y Portugal; fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los derechos humanos en los

países iberoamericanos; establecer y mantener relaciones de colaboración con instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales que persigan el respeto, defensa y promoción de los derechos humanos; denunciar ante la opinión pública internacional las violaciones a los derechos humanos que por su gravedad así lo ameriten; apoyar la promoción del Ombudsman en los países de la región que no cuenten con esta institución, entre otros.

La sede de la Federación es rotativa y se instala en el país de origen del Presidente del Comité Directivo, quien queda obligado a establecer una oficina para la Federación por todo el tiempo que dure su cargo. Actualmente, la organización está conformada por: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, Venezuela y el Principado de Andorra. Cabe mencionar que la Secretaría Técnica de la FIO la ejerce el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Por otra parte, encontramos en Latinoamérica la presencia del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI), cuyas características más importantes a continuación enunciaré.

Este organismo fue fundado en 1978 y agrupa a todos los Ombudsman del mundo. Está constituido como organización sin ánimo de lucro de conformidad con lo dispuesto en la *Canada Business Corporation Act*.

La Universidad de Alberta, en Canadá, y su Facultad de Derecho, ofrecieron no sólo el espacio para la oficina y la biblioteca, sino también el apoyo administrativo para la Secretaría del IOI.

Este instituto financia sus actividades ordinarias exclusivamente a través de las cuotas abonadas por sus miembros. Los proyectos

especiales son subvencionados por organismos estatales de ayuda al desarrollo y fundaciones privadas.

El Instituto Internacional del Ombudsman desarrolla actividades en seis regiones del mundo: África; Asia; Australia y el Pacífico; Europa; Latinoamérica y el Caribe; y Norteamérica.

Este instituto está administrado por un Consejo de Directores, compuesto por representantes provenientes de todo el mundo. Los miembros del Consejo de Directores representan a las seis regiones anteriormente señaladas y son elegidos por los miembros con derecho a voto de la región de donde provengan. Los miembros ejecutivos del Consejo son el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario y el Tesorero, además de los miembros de oficio, que son representantes de la Universidad de Alberta y de su Facultad de Derecho.

América Latina a través de su historia ha demostrado el anhelo de sus pueblos por alcanzar condiciones de vida digna; de ahí el gran desarrollo que ha tenido el Ombudsman, como resultado de una conciencia que reconoce la dignidad del ser humano.

Afortunadamente cada día son más los gobiernos que conciben al Ombudsman, como un importante instrumento de control para evitar la arbitrariedad y el autoritarismo, porque como ha señalado el doctor Héctor Gros Espiell: *No basta que el gobierno no viole los derechos humanos; debe impedir que se violen; debe ejercer todo el poder constitucional de que dispone para garantizar, en los hechos, la paz y la seguridad.*

Bibliografía

AGUILAR CUEVAS, Magdalena. *Defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, Facultad de Derecho UNAM-CNDH, 1991.

MADRAZO, Jorge. *El ombudsman criollo*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos-CNDH, 1996.

MAIORANO, Jorge Luis. *El Ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, tomo IV, Argentina, ediciones Macchi, 1999.

PECES-BARBA, Gregorio *et. al.* *Derecho positivo de los derechos humanos*, Madrid, Debate, 1987.

Legislación consultada

Constitución Política de El Salvador (1824).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Constitución Política de la República de Costa Rica (1949).

Constitución Política de Colombia (1971).

Constitución Española (1978).

Constitución del Perú (1979).

Constitución de la República de Honduras (1982).

Constitución Política de la República de Guatemala (1985).

The Parliamentary Commissioner Ombudsman Act (Nueva Zelanda, 1962).

Parliamentary Commissioner Act (Reino Unido, 1967).

Ley No. 134 (Puerto Rico, 1977).

Ley del Defensor de los Habitantes (Costa Rica, 1982).

Ley de la Defensoría del Pueblo (Perú, 1985)

Proyecto de Ley para crear la Defensoría del Pueblo (Uruguay, 1985).

Decreto 93.174 (Brasil, 1986).

Ley No. 24 (Colombia, 1992).

Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (El Salvador, 1992).

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (México, 1992).

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley 26.520 (Perú).

Ley 24.284 (Argentina, 1993).

Ley del Defensor del Pueblo de Bolivia (1997).

EL DERECHO AL DESARROLLO Y SU PERSPECTIVA HACIA EL SIGLO XXI*

Sumario: I. Introducción II. Antecedentes
III. Concepto IV. Perspectiva hacia el siglo XXI.

I. Introducción

El ser humano es un ente que por naturaleza requiere de sus semejantes para existir, para desenvolverse. Podemos apreciar que la vida humana considerada en lo individual, se vincula indefectiblemente a la de su género; yendo incluso un poco más allá, se requiere de los elementos idóneos, en un contexto social, para que pueda hacerse factible, sin impedimentos, toda aspiración tendente a la superación individual.

Para tal propósito es necesaria la satisfacción de determinadas condiciones que inciden de manera decisiva en el proceso de superación del ser humano, entendido como un organismo complejo, intelectual, espiritual y material, en un sendero de evolución que con el transcurso del tiempo se ajusta a necesidades novedosas, amplía sus horizontes e impulsa los anhelos humanos hacia el cambio social.

El desarrollo, como concepto derivado de las ciencias naturales, supone un cambio gradual que tiende a modificar las condiciones existentes y plantea un despliegue de posibilidades, lleva implícita también la idea de un proceso que se valora positivamente como el paso de algo deficiente, hacia algo más completo y acabado.

* Cfr. Ponencia presentada en el Seminario Iberoamericano *Los derechos humanos y el defensor del pueblo ante el nuevo milenio*; Córdoba, Argentina, agosto 11 y 12 de 1999. Publicada en *Derechos Humanos Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, Núm. 38, julio-agosto, 1999 y en la *Revista Derechos y Humanos FMOPDDH*, segundo semestre, julio-diciembre, 1999, año 4 Núm. 8.

Desde finales del siglo XVIII, se comenzó a generalizar la intervención gubernamental en los procesos económicos y sociales y su consecuente crecimiento, lo que tuvo como resultado para el siglo XX, la consolidación de una teoría del desarrollo, encaminada a estudiar lo relativo a la serie de situaciones que inciden en el crecimiento económico y la manera en que éste tiene lugar. El desarrollo fue visto entonces como una teoría que intentaba explicar los procesos históricos de crecimiento que tenían lugar en distintos países.

Con origen en la ciencia económica, el término desarrollo y su correspondiente teoría, excedieron los márgenes de aquélla y se proyectaron hacia otras disciplinas. En efecto, de pretender originalmente un desarrollo económico, la sociedad pasaría a exigir más adelante, también un desarrollo social, político y cultural.

Así, el gobierno daría satisfacción a las necesidades de la sociedad, mediante un proceso de planificación, entendida como el intento del poder público, con el apoyo de la ciencia y tecnología, para dominar y dirigir los procesos de cambio.

II. Antecedentes

A finales del siglo XIX, en 1891, la doctrina social católica aportó, con el pensamiento de León XIII, en su trascendental encíclica *Rerum Novarum*, una concepción de acuerdo a la cual los gobernantes tienen el deber de velar por la prosperidad pública y de atender al bien común. De esta forma se precisó el principio de la necesaria intervención estatal frente a los efectos del liberalismo económico desbordado.

Cuatro décadas después, Pío XI condenó la libre concurrencia, sustentada sólo en el lucro y en la ambición de poder, y puntualizó

la necesidad de que la economía se sujetase a un verdadero principio directivo, que tomara en cuenta aspectos de tipo moral y social.

Juan XXIII, en su encíclica *Mater et Magistra* del 14 de mayo de 1961, enfatizó entre otras cuestiones: el vínculo existente entre desarrollo económico y desarrollo social, el primero de los cuales debía sujetarse a la justicia social para que los productos económicos fuesen distribuidos entre todos los sectores sociales; el hombre es sujeto y fin de la actividad económica; la acción del poder público está justificada por el bien común, pues sirve para eliminar los desequilibrios sociales y propiciar el bienestar colectivo; y, el desarrollo debe alcanzar también a las naciones subdesarrolladas.

Al término de la segunda guerra mundial, tendió a unificarse el proceso histórico de los países y regiones, llegándose a dar una interdependencia creciente entre ellos; aunado a lo anterior, el vertiginoso avance de ciencia y tecnología, dio pie para que el hombre dispusiera de medios sofisticados para destruir con aterradora facilidad, no solo su entorno, sino también a sus semejantes.

Ante tales circunstancias, tuvo lugar un esfuerzo por positivizar la tutela de los derechos humanos de primera y segunda generaciones en el contexto mundial, originándose después, al ritmo de las transformaciones sociales, la tercera generación de derechos humanos, a la cual fue incorporado el derecho al desarrollo, tal como se le concibe actualmente.

En este sentido, la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, consideraron la importancia de promover tanto el avance social de todos los pueblos, como la elevación del nivel de vida, en un margen más amplio de libertad.

Con la ampliación de la sociedad internacional, resultado del proceso de descolonización, cuyos principios fueron proclamados por las Naciones Unidas en la Declaración 1514 del 14 de diciembre de 1960, nacieron a la independencia más de sesenta Estados con carencias económicas y un incipiente desarrollo social y cultural; de esta manera se hicieron evidentes en el ámbito internacional, las enormes desigualdades que había entre Estados desarrollados y Estados emergentes (subdesarrollados), creando conciencia acerca de la necesaria colaboración para propiciar el avance socioeconómico, dándose cabida a la idea de la responsabilidad solidaria y la cooperación como elementos fundamentales en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo.

Al anterior fenómeno, se sumó un enfoque distinto del derecho internacional, que llegó a incorporar nuevos conceptos, tales como cooperación y ayuda internacionales. Ya se hablaba entonces de una comunidad, superando la idea anterior de sociedad. Asimismo, en el seno de esta comunidad internacional, se establecieron objetivos precisos, particularmente relacionados con el impulso que debía darse al desarrollo de los Estados recién creados.

Es decir, este suceso dejaba ver que hasta entonces había existido una sociedad internacional, en la que se daba una simple coexistencia entre Estados relativamente fuertes; la incorporación de naciones nuevas orilló a considerar términos -en ese tiempo inusuales- como cooperación y solidaridad.

La resolución 1515 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en 1960, puso énfasis en el papel de la Organización respecto a los problemas del desarrollo, al considerar en ella que su deber era contribuir al progreso económico y social de los países en desarrollo. En el mismo año, la resolución 1522 determinó en un porcentaje de uno por ciento del producto bruto de los países desarrollados, la contribución

de éstos en apoyo a los países subdesarrollados.

Un ejemplo de que la percepción de la comunidad internacional había cambiado en respuesta a las ideas novedosas que comenzaban a extenderse en el mundo, lo constituyó, en 1961, la proclamación del *Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (al cual siguieron tres decenios consecutivos más). En ese año, la resolución 1707 definió al comercio internacional como un instrumento para propiciar el desarrollo económico.

Al cambio iniciado en 1960, siguieron avances notables. En 1962, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 1785, convocó a la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la cual tuvo lugar en 1964; en esta Conferencia, la Asamblea creó por medio de la resolución 1995, la UNCTAD como órgano subsidiario de ella.

Casi al mismo tiempo de la creación de la UNCTAD, con apoyo en las resoluciones, 1940 del año de 1963; 2089 de 1965 y 2152 de 1966, se dio vida a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, como otro organismo que tomaría parte en el esfuerzo conjunto por el desarrollo de la comunidad internacional.

Igualmente, en 1965 se estableció el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como una organización de asistencia multilateral para el desarrollo en el mundo, con la finalidad de apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a la obtención del desarrollo humano sostenible, erradicar la pobreza, regenerar y proteger el medio ambiente, crear empleos y favorecer la participación de la mujer en los países en vías de desarrollo, y hasta la fecha continúa su labor con una red de 136 oficinas en diferentes partes del planeta.

En 1966 se suscribieron los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que significaron un notable avance en cuanto a la protección de los derechos humanos, sobre todo porque aportaron una concepción novedosa de los derechos esenciales e incluyeron las necesidades mínimas en el aspecto económico, social y cultural de las personas, además de poner énfasis en la libre determinación de los pueblos. Es en estos instrumentos donde el derecho al desarrollo aparece ya configurado en los términos básicos en que se le comprende actualmente, esto es, como expresión de las aspiraciones del ser humano, para gozar de la totalidad de los derechos humanos, desde la perspectiva individual y colectiva.

Si bien es cierto que ambos Pactos entraron en vigor diez años después de su aprobación, y que no reconocieron expresamente el derecho al desarrollo, debemos resaltar la importancia que tiene el carácter vinculatorio de ambos por cuanto hace a los derechos económicos, sociales y culturales para el desarrollo de cada Estado.

Por ello es posible ubicar el nacimiento de la noción del derecho al desarrollo en estos dos Pactos; como un concepto en el que han confluído diversos derechos humanos y que se ha convertido en una idea integradora, favorecida con el impulso constante de la Organización de Naciones Unidas, a través de sus organismos que de diversas maneras han enriquecido el ámbito de este derecho de tercera generación, profundamente vinculado a los derechos de las generaciones precedentes.

III. Concepto

La evolución del concepto del derecho al desarrollo ha tenido un carácter particular en el campo de los derechos humanos, en su

inicio -durante la década de los años sesenta- la idea del derecho al desarrollo propendió a la superación de los países subdesarrollados, para disminuir las enormes diferencias entre éstos y los países desarrollados; se trató de una serie de normas a favor de los países pobres. Sin duda, en aquel entonces, tenía preeminencia el elemento económico.

Héctor Gros Espiell, afirmó en 1975, que “El derecho al desarrollo como derecho de los Estados y de los pueblos debe ineludiblemente fundarse en el reconocimiento del derecho de todo hombre a una vida libre y digna dentro de la comunidad. Todo ser humano tiene el derecho a vivir, lo que implica el derecho a aspirar a una existencia cada vez mejor. Este derecho al pleno desarrollo individual -que ha permitido que con razón se califique al derecho al desarrollo como un derecho humano fundamental- sirve de base, al mismo tiempo que condiciona e implica el derecho de los pueblos y de los Estados en vías de desarrollo al desarrollo. El progreso de éstos sólo se justifica en cuanto el desarrollo sirva para mejorar la condición económica, social y cultural de cada persona humana.”

Diez años más tarde, en 1985, Gros Espiell condensó en una frase el sustrato de nuestro tema “El derecho al desarrollo como derecho humano es la síntesis de todos los derechos del hombre.”

Durante el siglo XX las ideas del desarrollo y del derecho al desarrollo mostraron una expansión permanente, por esta razón, no ha sido posible lograr el consenso acerca de alguna noción que pudiera considerarse única con respecto a nuestro tema, es precisamente su carácter complejo lo que dificulta establecer unanimidad en cuanto a su conceptualización.

Desde nuestro punto de vista, el derecho al desarrollo es un derecho subjetivo, que posibilita el desenvolvimiento pleno de

las capacidades de la persona para lograr una existencia acorde con su dignidad humana, que le permita acceder al goce de la totalidad de los derechos existentes, teniendo como base la participación activa, libre y significativa de todos los seres humanos en el proceso del desarrollo, en un marco democrático, pacífico, justo y ambientalmente saludable.

Es un derecho de solidaridad que integra a todos los demás, en el cual están incluidos tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, además de los derechos de tercera generación, que en conjunto, constituyen el supuesto necesario para la vigencia sociológica de este derecho.

Jurídicamente, el derecho al desarrollo se configura por tres elementos, a saber:

- a) Un sujeto activo o titular, que es todo ser humano, considerado tanto individual como colectivamente, a quien se le atribuye un derecho;
- b) Un sujeto pasivo, frente a quien se hace exigible el goce y ejercicio de este derecho, el cual tiene la obligación, bien sea positiva: de dar o hacer algo, o negativa: de no hacer, para la satisfacción al derecho del sujeto activo. En el caso que nos ocupa, el sujeto pasivo puede ser el Estado, la comunidad internacional o los países desarrollados; y
- c) Un objeto, consistente en el desarrollo integral del sujeto activo de este derecho.

IV. Perspectiva hacia el siglo XXI

Nos hallamos en la alborada del siglo XXI y la comunidad internacional enfrenta ingentes retos que son el reflejo de la

disparidad económica y el atraso tecnológico. El desempleo margina a millones de personas y otras tantas se encuentran refugiadas por los conflictos armados y políticos. La población crece desproporcionadamente en los países menos desarrollados agudizando la pobreza, lo cual deviene en desajustes que socavan la cohesión social, generando inestabilidad y violencia.

No obstante que en las últimas décadas se han logrado avances sustanciales en diferentes ámbitos del saber humano, sus beneficios aún son desconocidos para cientos de millones de personas que sobreviven en condiciones de suma pobreza y que no tienen acceso a los servicios de educación, salud e infraestructura -entre otros- que son indispensables para disfrutar de un nivel de vida digna.

Si bien es cierto que en términos generales, durante la segunda mitad del siglo XX los indicadores clave del desarrollo humano han avanzado decididamente, también es verdad que, por ejemplo, en el mundo 1,300 millones de personas viven en la pobreza, con un ingreso diario inferior a un dólar y uno de cada siete niños en edad de escuela primaria no asiste a ella, ya que únicamente el 4 ó 5% del Producto Nacional Bruto -en promedio- se emplea en educación y salud, en tanto que cifras de hasta el 20% del mismo PNB son destinadas al servicio de la deuda externa de las naciones menos desarrolladas, lo que propicia que millones de personas en todo el mundo, sobrevivan **en condiciones infrahumanas**.¹

¹ La situación no mejoró sustancialmente para el año 2000, ya que en el informe correspondiente a dicho año se establece que 1,2 millones de mujeres y niñas menores de 18 años son víctimas de trata para la prostitución cada año; unos 90 millones de niños y niñas no asisten a la escuela primaria; 100 millones de niños viven o trabajan en la calle; alrededor de 300,000 menores fueron soldados en el decenio de 1990; y 6 millones de niños resultaron heridos en conflictos armados. Además, a fines de 1999 había casi 34 millones de personas contagiadas con el VIH, 23 millones de ellos en el África subsahariana. Un año después, es decir, en diciembre de 2000, la cifra total superó los 36 millones de personas contagiadas en el mundo; el mayor incremento ocurrió precisamente en el África subsahariana, pues la cifra alcanzó los 25.3 millones de infectados. La esperanza de vida tras aumentar en la década de los años setenta, se está reduciendo.

En ocasiones se pierde de vista que la educación es indispensable, ya que acercar el conocimiento al mayor número posible de personas, favorece sus posibilidades de superación hacia el futuro, y los dota de instrumentos para enfrentar con ventaja la vida. La educación origina múltiples efectos benéficos para pueblos e individuos, por eso es -sin duda- la mejor inversión.

En la búsqueda de mejores condiciones que posibiliten el desarrollo de pueblos e individuos, se debe tener muy presente que existe una interdependencia entre los diferentes aspectos del desarrollo humano, sean estos económicos, sociales, culturales o políticos, y que si alguno se retrasa, se generan desajustes que derivan, a su vez, en mayores iniquidades.

Por ello, un nuevo modelo de desarrollo debe ser capaz de compatibilizar la urgente necesidad de alcanzar una distribución más equitativa de la riqueza, de reencontrar los valores perdidos y de fomentar la igualdad en todos los planos sociales, con la economía de libre mercado que -entre otras cosas- encuentra su sustento, justamente, en la existencia de diferencias entre personas y países.

Por eso, el derecho al desarrollo como tal no será posible, sin una clara conciencia acerca del actor y protagonista de éste. Dicho de otra forma, ningún tipo de desarrollo humano es posible y menos aún sustentable, si no toma en consideración que es al hombre a quien se debe, y que por tanto, no es justificable, si atenta contra la dignidad de aquél a quien pretende servir. Esta concepción, debe ser el eje rector sobre el que se fundamente un nuevo esquema de relaciones, más justo, entre las naciones centrales y las periféricas y entre los propios individuos.

La respuesta a muchos de los desafíos que plantea la acentuación de las diferencias entre personas y aun entre Estados pobres y

ricos, la encontramos en el derecho al desarrollo, que nos ofrece la oportunidad para que la mayoría de la población mundial pueda cumplir sus aspiraciones de tener una vida libre y digna.

Por estas razones, el derecho al desarrollo es la piedra de toque hacia una nueva era de existencia humana, es la oportunidad para encaminar los esfuerzos de todas las naciones hacia un objetivo común en el proceso de globalización que vivimos. En tal sentido, se hace indispensable tomar en cuenta criterios éticos que favorezcan un desarrollo equitativo y justo, que fundamenten las relaciones a nivel internacional en pautas de solidaridad, cooperación y respeto.

Para Latinoamérica la tarea es enorme, ya que como países en desarrollo, corremos el riesgo de quedar al margen de los vertiginosos avances mundiales. La vía asequible debe necesariamente potenciar los recursos con los que contamos, primordialmente los humanos -que son la principal riqueza de las naciones- y en este propósito deben confluír indispensablemente diversos esfuerzos, públicos y privados.

En ese tenor, la perspectiva del derecho al desarrollo hacia el siglo XXI, presenta las siguientes características:

- Los objetivos generales del desarrollo deben dirigirse a satisfacer las necesidades de salud, vivienda, educación, trabajo, seguridad frente a riesgos naturales y sociales, libertad de ideas y de creencias, acceso a los medios de comunicación, a la cultura y a la serie de condiciones que permitan el desenvolvimiento íntegro del ser humano.
 - Dado que no todos pueden satisfacer sus necesidades por sí mismos, se requiere de la solidaridad y ayuda en favor de los pobres, los discapacitados, los ancianos, los niños, y, en el
-

ámbito mundial, en favor de los países menos desarrollados, que debido a sus carencias no pueden alcanzar un desarrollo pleno.

- El énfasis del desarrollo social debe centrarse en la formación del niño en su ámbito familiar, porque es ahí donde forja su personalidad y donde recibe los valores y hábitos para convivir. El futuro de la sociedad depende básicamente del nivel de vida que ofrezca el grupo familiar a sus integrantes más jóvenes, aspecto que el desarrollo económico de una nación debe considerar como sustancial.
 - La política social debe inclinarse al ejercicio de la negociación y de la conciliación de posturas e intereses de los grupos o clases sociales. La acción del poder público en este rubro debe coordinar la participación de los sectores involucrados, de tal manera que el crecimiento económico propicie un mayor bienestar general y particular.
 - Es complejo el panorama, por ello, para involucrar a todos los Estados en el proceso de cooperación y de solidaridad que se requiere para consumir las aspiraciones en materia de desarrollo, es menester la firma de un *Pacto Internacional sobre el Derecho al Desarrollo*, que haga obligatorios los postulados establecidos en la Declaración correspondiente y en los demás instrumentos internacionales relacionados con la materia.
 - Asimismo, es indispensable el establecimiento de convenios multilaterales de cooperación a efecto de poner en marcha las políticas y mecanismos que hagan realidad una vida digna para todos los seres humanos que habitamos el planeta.
 - También resulta necesario fortalecer las instituciones nacionales, cohesionar los sectores sociales, revalorar el
-

papel de la administración pública, dentro de un régimen democrático y justo, porque sin duda alguna, es la democracia el terreno más propicio para preservar la pluralidad interna de los Estados, beneficiar el intercambio de valores e impulsar la justicia social.

- Finalmente, es conveniente precisar que el compromiso de las naciones más desarrolladas por apoyar a los Estados más pobres, no deviene de ninguna actitud piadosa, sino que en última instancia, es una cuestión de seguridad y de supervivencia, tanto de ellos como de la especie humana.

Bibliografía

BEDJAOUI, Mohamed. *Hacia un nuevo orden económico internacional*, Salamanca, Ediciones Sígueme-UNESCO, 1979.

BIDART CAMPOS, Germán J. *Teoría general de los derechos humanos*, 2ª reimpresión, México, UNAM, 1993.

CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel. *El derecho al desarrollo como derecho humano*, Toluca, CODHEM, 2000.

GROS ESPIELL, Héctor. *Estudios sobre derechos humanos*, Tomo I, Caracas, IIDH-Editorial Jurídica Venezolana, 1985.

LAFER, Celso. *Ensayos liberales*, traducción de Stella Mastrangelo, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

PECES-BARBA, Gregorio. *Derechos fundamentales*, 3ª ed., Madrid, Debate, 1980.

PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano 1999*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 1999.
Informe sobre desarrollo humano 2000, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús (compilador). *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*, Tomo I, México, CNDH, 1998.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Las antítesis del desarrollo, Constitución, desarrollo y planificación*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976.

ZOLEZZI IBÁRCENA, Lorenzo. *Derecho y desarrollo* (perspectivas de análisis), Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1978.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LA TERCERA GENERACIÓN

El tema de los derechos humanos es tan histórico como actual. Es cierto que el término derechos humanos se utiliza cada vez con mayor frecuencia en los distintos sectores de nuestra sociedad. No se trata de una novedad como algunos suelen mencionar, tampoco pueden utilizarse como una arma o bandera para escudar en ellos la comisión de delitos. No, los derechos humanos, en tanto que son valores o principios morales y jurídicos, representan en cualquier Estado democrático, uno de los basamentos más importantes, de cuya vigencia, respeto y garantía de cumplimiento dependerá el grado de legitimidad de ejercicio que los gobernantes tengan en su cargo.

Los derechos humanos son aquellas facultades o atributos que poseen todos los seres humanos sin excepción alguna, por la sola razón de su pertenencia al género humano. Estos derechos se hallan sustentados en valores éticos, cuyos principios se han traducido históricamente, al ser reconocidos por los Estados, en normas de derecho positivo nacional e internacional.

En líneas muy generales, podemos decir que estos principios predicán, siguiendo la filosofía kantiana, que el ser humano es un fin en sí mismo, gracias a lo cual los hombres y las mujeres se hacen merecedores a la igualdad de trato y de oportunidades, a igual grado de libertad para satisfacer sus necesidades materiales y a realizar, conforme a sus propias convicciones, el proyecto de vida que hayan decidido.

El concepto derechos humanos alude implícitamente a ciertos principios a los que se asigna un valor moral, así como a ideales de justicia que deben ser reconocidos, protegidos y garantizados por el Derecho y por el Estado.

El perfeccionamiento de los procedimientos y mecanismos para procurar una mejor protección y defensa de los referidos derechos, conduce a un verdadero estado democrático y social de Derecho, en el que las premisas fundamentales son, la observancia de la norma jurídica por parte de la autoridad, la escrupulosa aplicación de la ley a cada caso concreto y el permanente respeto a la dignidad de la persona humana.

Ésta, es una de las aportaciones específicas del constitucionalismo moderno, mismo que ha propiciado el desarrollo de sistemas de garantía de los derechos fundamentales, que tratan de hacer eficaces las disposiciones constitucionales, especialmente las que se refieren al reconocimiento de los derechos humanos.

La protección procesal de los derechos humanos y la ininterrumpida tecnificación de los sistemas de justicia constitucional, son características de las reformas constitucionales y de los nuevos textos aprobados en diversos países del mundo.

No obstante lo anterior, es conveniente tener presente que, para que sean respetados los derechos fundamentales de todo ser humano, no basta con que éstos se hallen consagrados dentro de un sistema normativo, nacional o internacional, sino que es necesario, además, que estos derechos tengan en los hechos, la efectiva protección de las instituciones del Estado.

Al desglose que los derechos humanos han tenido a través del tiempo, se ha llamado clasificación o tipología, en algunos casos este desglose tiene como finalidad referir cuáles derechos se consideran más importantes y en otros casos se trata solamente de establecer cuáles derechos surgieron primero. Este es el objetivo metodológico, pero más allá se puede señalar un objetivo fundamental, ya que para lograr la participación de los individuos

en la defensa de sus derechos, deben conocer antes los mismos y saber como pueden libremente ejercitarlos. De esto se concluye que es preciso difundir las nociones sobre los derechos y sus diferentes tipologías.

En efecto, los derechos humanos, en cuanto a su concepto, reconocimiento y contenido, son resultado -en parte- de la historia y de la civilización y, por tanto, están sujetos a evolución y modificación. Recordemos que una de las características del concepto derechos humanos, según lo señalaba René Cassin, es precisamente la constante expansión de la idea y de su contenido.

Eusebio Fernández relaciona el carácter historicista de los derechos humanos con los diferentes derechos que ahora existen, al respecto cabe referir que las etapas en la evolución de los derechos humanos han estado marcadas por el papel específico que le ha correspondido en cada una de ellas al Estado. Así ha ocurrido desde su origen como un concepto político que agrupaba una serie de libertades frente al Estado, pasando por la concepción de los derechos económicos, sociales y culturales que se ejercen en el seno del Estado, hasta la aparición de los derechos de solidaridad como categoría de derechos humanos distinta a las otras dos anteriores.

En el estudio de la evolución de los derechos humanos, destaca sobremanera Karel Vasak, quien en su texto *Pour une troisième génération des droits de l'homme*, de 1984, propuso una clasificación, en la cual dividió a los derechos humanos en tres generaciones. En cada una de éstas ha cristalizado una nueva categoría de derechos humanos.

Una primera etapa, que se inicia con la era moderna, abre paso a un concepto global de los derechos humanos y a la reivindicación, por parte de la burguesía emergente, de los derechos fundamentales

del hombre y del ciudadano de corte liberal-individualista, los cuales conforman la categoría de los *derechos civiles y políticos* pertenecientes a la primera generación de derechos humanos, que se plasmaron en los principios y normas contenidos en las declaraciones norteamericanas y francesas del último cuarto del siglo XVIII, así como en las constituciones de los Estados que accedieron a la independencia durante el siglo XIX.

Una segunda etapa tiene lugar durante y después de la primera guerra mundial con la consagración, todavía dentro del ámbito del derecho interno, de los derechos sociales, en la constitución mexicana de 1917, en la alemana de Weimar de 1919 y, en general, en las constituciones promulgadas con posterioridad al primer conflicto bélico mundial. Estos derechos, hoy conocidos como *derechos económicos, sociales y culturales*, integran la segunda generación de derechos humanos.

A raíz de los acontecimientos ocurridos antes y durante la segunda guerra mundial, sobreviene la tercera y actual etapa en la que, por una parte, se produce la internacionalización de las dos categorías mencionadas de derechos humanos, plasmadas tanto en las declaraciones universal y regionales de los derechos humanos, como en los pactos internacionales suscritos en el seno de las Naciones Unidas y en las convenciones regionales sobre la misma materia, con lo cual la promoción, protección y defensa de los mismos dejó de ser una cuestión exclusiva del derecho interno, para convertirse también en un asunto de competencia internacional.

De esta forma, empieza a configurarse una nueva categoría de derechos humanos llamados de solidaridad o derechos de la tercera generación, como son el derecho a la paz, al desarrollo, a la libre determinación de los pueblos, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, entre otros.

Los derechos humanos que corresponden a la Tercera Generación, surgen y se van conformando como respuesta a los problemas y necesidades que actualmente tienen el hombre y la propia humanidad en su estado presente. La toma de conciencia de algunos de ellos se produjo ya desde el término de la segunda conflagración mundial, y, de otros, a partir de la década de los sesenta del siglo XX.

Vivimos actualmente en un mundo cuyas notas principales son la globalización y la interdependencia, por lo cual estos derechos de solidaridad sólo pueden realizarse con base en la cooperación en el ámbito interno e internacional, por tanto, su vigencia sociológica exige la concertación de esfuerzos de todos los individuos, Estados, instituciones u organizaciones públicas o privadas y, fundamentalmente, de la comunidad internacional.

Esta nueva categoría o generación de derechos se encuentra todavía en estado incipiente, tanto en el derecho interno como en el derecho internacional. Su regulación jurídica es aún imperfecta, al contrario de lo que sucede con las otras dos categorías de derechos humanos.

La materialización de los derechos de primera generación, según apunta la doctrina, supone primordialmente un deber de abstención por parte del Estado, es decir, éste asume la obligación de limitar su esfera de acción para no vulnerar los derechos civiles y políticos de las personas. En cambio, los derechos de segunda generación, implican un deber estatal de realizar acciones de índole diversa, para entre otras cuestiones, reducir las desigualdades sociales. Los derechos de tercera generación por su parte, reúnen características particulares, pues implican tanto un deber de abstención (para permitir su ejercicio), como un deber de realización (para favorecer su vigencia).

Si la materialización de los derechos humanos de primera y segunda generaciones, enfrenta muchas veces problemas para su realización, la dificultad es mayor todavía en el caso de los derechos de solidaridad, pues requieren no únicamente de la actividad estatal, sino de una decidida acción de la comunidad internacional para su vigencia sociológica.

La concepción de los derechos humanos de tercera generación está enmarcada en la época actual, responde a la realidad que vivimos y trasciende el ámbito individual para trasladarse a la especie humana en su conjunto, esta magnitud supera toda limitación geopolítica y se ubica lo mismo en el plano nacional que en el plano internacional.

Dentro de esta tercera categoría de derechos humanos ocupan un lugar destacado, el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, a la libre determinación y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. A continuación, mencionaremos brevemente algunos aspectos importantes de cada uno de ellos.

El derecho a la paz

Mucho se ha escrito acerca de las innegables bondades y ventajas de vivir en paz, como se sabe, Benito Juárez afirmaba que el respeto al derecho ajeno es la paz, Thomas Hobbes decía que la ley primera y fundamental de la naturaleza es buscar la paz, Erasmo enseñaba que incluso la paz más desventajosa es mejor que la guerra más justa y el inmortal Cervantes, apuntaba con maestría, que la paz es una joya tal, que sin ella, en la tierra ni en el cielo puede haber bien alguno.

Para ciertas personas puede parecer un exceso o una extremada abstracción, hablar del derecho a la paz en un mundo en el que predomina la violencia, tanto en las relaciones individuales, como

en las colectivas y en las internacionales. Sin embargo, debe apuntarse que es justamente en momentos en que la violación de un derecho se agudiza, cuando es preciso insistir en el análisis de los principios y normas jurídicas violadas.

El desenvolvimiento actual de la sociedad internacional conduce a la creación de derechos que combinan lo individual con lo colectivo. Tal es el caso del derecho a vivir en paz.

Éste, postula que todo ser humano tiene ante su Estado y ante el mundo, derecho a que se le permita, en lo individual, salvaguardar el bien más precioso de la naturaleza, la vida, y como parte de la humanidad, le sea posible preservar la supervivencia de la misma.

En efecto, las atrocidades y los actos de barbarie cometidos en el marco de la segunda guerra mundial, traducidos en la despiadada y masiva expulsión, concentración o exterminio de millones de seres humanos, condujo a la comunidad internacional, al final de la contienda, a consignar en el Preámbulo de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas su resolución de convivir en paz y unir sus fuerzas, a fin de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que ha infligido múltiples sufrimientos a la humanidad.

Desde entonces hasta nuestros días, considerando siempre la amenaza de una aniquilación nuclear, el deseo de vivir en paz se ha hecho más firme y universal que en cualquier época anterior.

Empero, la paz requiere la creación de normas jurídicas apropiadas y de instituciones encargadas de vigilar su observancia, con miras a conformar una protección jurídica internacional de la paz que incluye -desde luego- el derecho humano a vivir en paz.

De ahí que, poco tiempo después de iniciada la internacionalización de los derechos humanos, mediante la efectiva entrada en vigor de la mayoría de los instrumentos internacionales aplicables en la materia, la relación entre paz y derechos humanos se ha hecho más patente, sobre todo en el ámbito de la ONU, cuyos textos internacionales perfilan cada vez con mayor nitidez esa relación y afirman el derecho a la paz, tanto en el orden interno como en el internacional, como un auténtico derecho humano.

A este respecto se deben recordar dos declaraciones aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas; una, la denominada *Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para la Vida en Paz*, del 15 de diciembre de 1978, y en la cual se proclama un nuevo derecho humano al establecer que el derecho a vivir en paz es un derecho inmanente de todo individuo, Estado y nación, así como de la humanidad entera, configurando un derecho tanto individual como colectivo; otra, la *Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz*, del 12 de noviembre de 1984, la cual proclama que todos los pueblos de la tierra tienen un derecho sagrado a la paz y declara enfáticamente que proteger este derecho y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado.

Ahora bien, si por una parte ambas declaraciones precisan en gran medida la esencia del derecho a vivir en paz en sus implicaciones internacionales, por la otra muy poco dicen sobre este derecho en las relaciones internas de los Estados. Resulta preocupante que no se señale la esencia de este derecho -en tanto derecho del individuo- en los ámbitos internos con respecto al Estado, a otros individuos o, incluso, a organizaciones sociales que operan en un país determinado, sin embargo, consideramos que ello se debe a que, como se ha referido, se trata de un derecho humano que todavía se está conformando y por tanto, ese aspecto, es uno de los que deberán en lo futuro perfeccionarse.

Paz y derechos humanos son conceptos ineludiblemente ligados ya que sin paz no puede haber respeto a los derechos humanos, como no puede haber paz sin respeto de los derechos humanos. La guerra provee los escenarios propicios para las más execrables violaciones a los derechos humanos y, a la inversa, la paz es un presupuesto necesario, pero no suficiente, para el respeto de los derechos del hombre, y decimos no suficiente en atención a que, adicionalmente a la paz debe haber -al menos- justicia, seguridad y posibilidades de desarrollo para todos.

El derecho al desarrollo

De primordial importancia para el futuro del hombre, en lo personal, y de la humanidad en su totalidad, es el derecho al desarrollo como un derecho humano en su doble dimensión, individual y colectiva.

Cabe hacer hincapié en que, desde la firma de la Carta de la ONU, ha existido un consenso internacional creciente en cuanto a que los derechos humanos, la paz internacional y el desarrollo están vinculados entre sí y dependen uno de otro. La promoción de cada uno de ellos mejora la posibilidad de lograr la realización de los demás. Está también ampliamente aceptado que los propósitos y principios de la Carta se apoyan y están vinculados entre sí y que la paz y el desarrollo son indispensables para la plena realización de todos los derechos humanos. Por las mismas razones, cuando éstos se violan, la paz internacional y el desarrollo se ven amenazados. Éste es sólo un ejemplo del rasgo de interdependencia que caracteriza a los derechos humanos.

Sin duda, para materializar el derecho al desarrollo es preciso satisfacer las exigencias mínimas que representan los derechos humanos en su conjunto, ésta es la razón por la cual, la vigencia

sociológica de todos ellos es un presupuesto indispensable para realizar este derecho síntesis.

Lo complejo de la realidad misma, hace que para cada persona en lo particular y cada colectividad en lo general, el derecho al desarrollo sea comprendido de manera distinta, es decir, incluso dentro de un mismo Estado, las aspiraciones de los distintos sectores serán diversas, y aún más, para cada individuo su desarrollo particular tendrá un significado específico, distinto de la percepción de los demás. No obstante, existen ciertas necesidades que son comunes a todos los seres humanos, las cuales corresponden a ese mínimo indispensable para garantizar el respeto a la dignidad humana.

De igual modo, no puede soslayarse el hecho de que en la actual situación mundial globalizada y globalizante, aumentan las disparidades entre Estados ricos y pobres. Las condiciones de intercambio de los productores de bienes básicos siguen deteriorándose y se establecen corrientes de recursos desde las zonas más pobres hacia las zonas más ricas del mundo.

Pese a los avances logrados en muchos frentes, el mundo actual se sigue caracterizando por sus enormes desigualdades en los niveles de riqueza y bienestar. La disminución de la pobreza y la eliminación de las iniquidades dentro de las naciones y entre éstas, siguen siendo objetivos fundamentales de los derechos humanos.

No obstante que en las últimas décadas se han logrado avances sustanciales en diferentes ámbitos del saber humano, sus beneficios aún son desconocidos para cientos de millones de personas que sobreviven en condiciones de suma pobreza y que no tienen acceso a servicios de educación, salud e infraestructura, entre otros, que resultan indispensables para disfrutar de un nivel de vida digna.

Para nosotros, *el derecho al desarrollo es un derecho subjetivo que posibilita el desenvolvimiento pleno de las capacidades de la persona para lograr una existencia acorde con su dignidad humana, que le permita acceder al goce de la totalidad de los derechos existentes, teniendo como base la participación activa, libre y significativa de todos los seres humanos en el proceso del desarrollo, en un marco democrático, pacífico, justo y ambientalmente saludable.*

Es un derecho de solidaridad que integra a todos los demás, en el cual están incluidos tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, además de los derechos de tercera generación, que en conjunto, constituyen el supuesto necesario para la vigencia sociológica de este derecho.

Derecho a la autodeterminación de los pueblos

Íntimamente vinculado con los derechos a la paz y al desarrollo, este derecho representa la materialización de la libertad en el ámbito de los pueblos. La garantía del ejercicio de la libre determinación, es uno de los retos que tiene la comunidad internacional en el concierto mundial, sin duda, todo acto de agresión a la autodeterminación afecta la vigencia de los derechos humanos, provocando reacciones que pueden generar conflictos mayores. Los actos de colonialismo impiden el natural desarrollo social, cultural, político y económico de los pueblos dependientes vulnerando la paz mundial.

El derecho a la libre determinación de los pueblos consagra la facultad inalienable de éstos a la libertad, al ejercicio de su soberanía y a la integridad de su territorio nacional, para disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales sin perjuicio de las obligaciones resultantes de la cooperación internacional sustentada en el principio del provecho mutuo y del derecho internacional.

Derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado

En nuestros días es imposible reflexionar acerca de los derechos humanos de tercera generación, sin señalar específicamente la existencia del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Sin lugar a dudas, existe una relación entrañable entre el derecho a vivir y el derecho al medio ambiente, pero es también preciso destacar la vinculación que tiene este derecho con los derechos a la paz y al desarrollo, ya mencionados.

La paz, como se ha referido, es condición necesaria pero no suficiente para la existencia de un medio ambiente adecuado y para que el derecho correlativo pueda ser una realidad. El derecho al medio ambiente se relaciona también con el derecho al desarrollo, en virtud de que este último no puede nunca justificar la destrucción del sistema ecológico en aras del progreso material.

Pero la defensa del medio ambiente no puede, a su vez, traducirse en impedimento -en especial para los países en desarrollo- para luchar racionalmente por su desenvolvimiento integral. La destrucción del equilibrio ecológico, consecuencia de las políticas de crecimiento indiscriminado e incontrolado de los países industriales desarrollados, obliga a reconocer la responsabilidad que esto implica y a no negar la posibilidad de un desarrollo racional equilibrado y humano a los pueblos en desarrollo.

El derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado debe ser garantizado, desde el punto de vista jurídico, por el derecho ambiental, tanto interno como internacional, fundado en iguales principios, por ello, este derecho presupone el considerar a la tierra como un ecosistema único y razonar necesariamente en términos globales.

Todo derecho se establece para regir no solo en el momento de su creación, sino también para ser aplicado en el futuro mientras mantenga su vigencia, pero el derecho ambiental posee hoy la característica única de que, quizá más que ningún otro, está fundado en la necesidad de su plena, inmediata y eficaz aplicación, como condición indispensable para que mañana pueda existir vida humana.

En adición a lo anteriormente señalado, dentro de los derechos humanos de la tercera generación, se habla también del derecho que tiene todo pueblo o nación a que se respete su soberanía, sus costumbres, tradiciones y cultura, a que se preserven sus recursos naturales, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y del derecho a ser diferente.

Hace años se afirmaba la imposibilidad jurídica de que un derecho pudiera ser individual y colectivo a la vez, hoy esa posición está totalmente superada, y prueba de ello es que los derechos mencionados son al mismo tiempo, individuales y colectivos, lo que significa que su titular puede ser, simultáneamente, la persona humana y una entidad colectiva.

Bibliografía

DE CERVANTES SAAVEDRA, Miguel. *Don Quijote de la Mancha*, ME Editores, Madrid s/a.

GROS ESPIELL, Héctor. *Estudios sobre derechos humanos*, Civitas, Madrid, 1988, en Actuación de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

MADRAZO, Jorge. *Temas y tópicos de derechos humanos*, México, CNDH, 1995.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma D. *Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1998.

ROCCATTI, Mireille. *Los derechos humanos y la experiencia del Ombudsman en México*, 2ª edición, Toluca, CODHEM, 1996.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1983.

LOS RETOS DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO*

En el mundo controversial de la globalización que vivimos, todos los que abrazamos la causa del respeto y la protección de los derechos humanos, debemos buscar la manera de unir esfuerzos e inquietudes, a fin de encontrar mecanismos de cooperación que involucren a sectores cada vez más amplios de la sociedad.

Es innegable que el ser humano progresa rápidamente en la ciencia y en la tecnología, pero también es cierto que se ha replegado en el logro de ideales y valores. El avance a que me refiero, discrepa con el aumento de la desigualdad que se observa en asuntos relacionados con la justicia formal y social. A manera de ejemplo, podemos recordar que:

En tanto la miseria y las condiciones inhumanas de existencia campean en todo el orbe, enormes cantidades de recursos se destinan al servicio de la deuda externa, en algunos casos en cantidades que representan hasta el 20% del producto nacional bruto, mientras que solamente el 4 ó 5% del mismo PNB es destinado a educación o salud; asimismo, mil doscientos millones de personas pobres, viven con menos de un dólar diario y más de mil millones de habitantes en países en desarrollo carecen de acceso a agua potable, y más de dos mil cuatrocientos millones **de personas carecen de saneamiento apropiado.**¹

Según estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el 20% más rico de la población mundial , genera el 86% de los productos, mientras que el 20% más pobre, apenas llega al 1%. Y por lo que hace a la exportación de bienes y

* Cfr. Conferencia disertada con motivo del 2º Aniversario de la Segunda Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, en el auditorio de la Facultad de Derecho, Unidad Torreón, de la Universidad Autónoma de Coahuila; febrero 11 del año 2000.

¹ PNUD. *Informes sobre desarrollo humano 1999 y 2000*, Madrid, Mundi-Prensa, 1999 y 2000.

servicios, el 20% más rico participa con un 82%, mientras que el 20% más pobre, tiene una participación de 1%.²

Para hacer frente a estas situaciones, ¿cuál es el papel que debemos asumir los defensores de derechos humanos?

Para encarar estos retos, es necesario empezar por tomar conciencia de los factores, que motivan, encubren y alientan las violaciones a los derechos humanos; saber y entender que esas causas son complejas, que se requieren de estudios e investigaciones interdisciplinarias para ayudarnos a analizar y proponer respuestas efectivas.

Asimismo, se deben proponer las reformas legislativas necesarias para la efectiva protección y tutela de las libertades y garantías esenciales reconocidas por el orden jurídico en nuestro país y en nuestras respectivas entidades federativas, con el propósito de fortalecer la promoción y difusión de la cultura del respeto a los derechos humanos en todos los sectores de la sociedad.

Como se sabe, los derechos humanos encuentran su origen en la dignidad y el valor de las personas, por ello corresponden a todos los miembros de la familia humana derechos iguales e inalienables, que deben estar cabalmente protegidos por el régimen jurídico vigente.

En ninguna época como en la nuestra, se ha tomado tanta conciencia acerca de lo que significan el ser humano y sus derechos; tal parece que el creciente interés por la protección de éstos por parte de la comunidad internacional es el saldo más favorable del siglo XX.

Efectivamente, hasta hace algunas décadas, en la mayoría de los países -incluido el nuestro- el tema de los derechos humanos era

² *Ídem.*

visto como un factor de carácter doméstico, es decir, constituía un asunto cuyo análisis y atención se consideraba reservado sólo a cada gobierno respecto de sus nacionales.

Gradualmente y de manera especial a partir de la culminación de la segunda conflagración mundial, la situación inició un cambio significativo, toda vez que la mayoría de los pueblos del mundo comenzó a sumarse a la causa de los derechos humanos y con ello se generaron efectos benéficos, que ahora se observan tanto en los sistemas jurídico políticos de cada país como en el ámbito universal.

La internacionalización de los derechos humanos, ha logrado rebasar los obstáculos nacionales más resistentes. De hecho han cobrado tal importancia en la historia contemporánea, que en la actualidad, los derechos humanos son el mayor requisito de legitimidad política de los Estados democráticos y la condición de justicia de sus respectivos estados de derecho; en otras palabras, hoy en día, un Estado democrático de derecho no se puede explicar ni justificar plenamente, sin hacer reconocimiento expreso a los derechos fundamentales de las personas.

En esta corriente internacional de los derechos humanos, nuestro país ha participado activamente y ha sido en ocasiones uno de los principales promotores, para la aprobación y firma de importantes declaraciones y tratados en la materia. A la fecha, están incorporados al orden jurídico nacional, más de 40 instrumentos internacionales de este tipo, algunos, de ámbito mundial y otros de cobertura regional.

Es necesario subrayar que México tiene una acendrada tradición jurídica por cuanto hace al establecimiento de instituciones e instrumentos que garantizan a las personas el respeto a sus derechos humanos; ejemplo destacado, lo es sin duda el Juicio de Amparo.

Además, a partir de la publicación, el 28 de enero de 1992, en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto que reformó el artículo 102 de la Constitución Federal, se adicionó a este artículo el apartado B, con lo cual fue elevada a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos en México, facultándose al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, en la esfera de sus respectivas competencias, para establecer organismos especializados de protección, defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Con ello se instituyó lo que actualmente se conoce como *El Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos*.

Con el establecimiento de estos organismos, también se hace frente al reto de institucionalizar la educación en y para los derechos humanos, y se impulsa el fortalecimiento de la cultura de respeto a la dignidad humana en armonía con la democracia, la libertad y la justicia social.

Lo anteriormente descrito, sirve de marco para referir los retos que desde nuestro punto de vista enfrentan actualmente los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en nuestro país, mismos que a continuación se especifican:

I. Consolidación de los principios universales que rigen la figura del Ombudsman

Como principios universales que rigen la figura del Ombudsman se contemplan la independencia, autonomía, imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad; principios esenciales que apuntalan y sostienen la existencia y eficacia de esta institución.

Independencia: es cierto que los Organismos Defensores de Derechos Humanos son públicos e integrantes del Estado; pero debe subrayarse -y en ello radica el reto- que no tienen relación jerárquica con ningún poder, órgano o autoridad gubernamental. Debe enfatizarse que en la medida en que se propicie o permita alguna subordinación, la institución perderá su razón de ser.

Autonomía: por autonomía podemos entender aquella separación legal, orgánica, administrativa, financiera y técnica, de los órganos del poder, que los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en México deben tener indefectiblemente.

En los tiempos actuales de transformación democrática, es preciso que ninguna defensoría de habitantes esté sujeta a las decisiones jerárquicas de la administración pública central; permitir en la realidad o jurídicamente que este requisito se minimice, menoscabe o ignore, significa permitir que el organismo pierda su requisito fundamental de existencia, en perjuicio de la efectividad esperada en el cumplimiento del fin para el cual fue instituido.

Al respecto, es conveniente referir que no es suficiente el hecho de que la autonomía se encuentre en una disposición legal. Dicho de otra manera, la autonomía se ejerce y se gana con el trabajo serio, imparcial y apegado a la ley que se realice cada día.

Cuando un organismo público defensor de derechos esenciales de las personas realiza su labor con plena autonomía e independencia, sin aceptar la mínima interferencia en su trabajo, cuando no recibe sugerencias respecto del sentido que deba dar a las resoluciones de los

asuntos que conozca, se garantiza, por encima de toda disposición normativa, la imparcialidad y eficacia de su función. Grave sería que aun con la existencia de la disposición legal, en la realidad no se viviera la autonomía. Por esta razón, fue bien recibida la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 13 de septiembre de 1999, a través de la cual se otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos autonomía de gestión y presupuestaria.

Imparcialidad: éste es un atributo que debe ser fortalecido cada día, a fin de cumplir cabalmente con el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes involucradas, en virtud de algún interés, o resolver sin la debida fundamentación jurídica o sin las pruebas que den sustento al sentido de la resolución.

Racionalidad: ésta se alcanza cuando los organismos defensores de derechos humanos entienden los motivos y causas que argumenta la autoridad o el servidor público para actuar en uno u otro sentido, examinan las disposiciones jurídicas, confrontándolas críticamente con la reclamación interpuesta por el quejoso, previa investigación y valoración de las evidencias y circunstancias, sin apartarse de la normatividad respectiva.

Las instituciones defensoras de los derechos humanos, deben resolver racionalmente los asuntos que conocen y procurar en la medida de lo jurídicamente posible, la conciliación entre las partes.

Celeridad: las Comisiones y Procuradurías defensoras de derechos humanos en nuestro país deben realizar su función a través de trámites sencillos, lo que implica la ejecución de

procedimientos ágiles, flexibles y sin formalidades excesivas.

Gratuidad: es un atributo que debe ser difundido en la sociedad a la cual sirven las Defensorías de Habitantes, para que toda persona tenga conocimiento de que la actividad y servicios prestados por éstas no tienen costo alguno.

Neutralidad Política: es un rasgo indispensable para poder mediar entre el particular y la autoridad.

Y finalmente, *Constitucionalidad:* desde su adopción en México, estos organismos fueron considerados en la Constitución.

Además de la calidad que se reconoce en nuestro país al Ombudsman, por estar consagrado en nuestra Carta Magna, el sustento y respaldo permanente de la sociedad a la que se debe, permiten aquilatar el avance de su lucha cotidiana en pro del respeto a la dignidad humana.

II. Fortalecimiento de la vinculación con los reclamos sociales

Debe fortalecerse la relación de los organismos públicos responsables de la defensa de los derechos fundamentales con los más sentidos reclamos sociales, ya que los retos de los defensores de derechos humanos se encuentran intrínsecamente ligados con causas que además de ser exigencias sociales, son legítimas y nobles, entre ellas:

La preservación del principio de legalidad. En este sentido, debe recordarse que la administración pública se sustenta en el principio de que las autoridades y los servidores públicos no tienen más atribuciones que aquellas explícitamente concedidas por las leyes, lo cual no implica que por no existir

restricción expresa para otras, puedan ejecutarse, pues no se concibe ni se justificará nunca que en un pretendido cumplimiento de la ley, se violente la ley misma.

A pesar de los significativos avances que se han obtenido en materia de respeto del principio de legalidad, resulta indudable que es mucho aún lo que falta por hacer.

Un reto actual de las Comisiones y Procuradurías de derechos humanos, es el de pugnar por el estricto respeto al principio de legalidad, como medio idóneo para la vigencia del estado de derecho.

La lucha frontal en contra de la impunidad. Este reto es uno de los argumentos de existencia de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, y es también uno de los propósitos primigenios de éstos, en razón de que el predominio del estado de derecho es elemento sustancial para el desarrollo de las sociedades.

Si convenimos con Jhering que la justicia es la pauta axiológica del derecho positivo, tendremos que concluir diciendo que, en la lucha por la justicia, no deben admitirse más excepciones para la aplicación de la ley, que aquellas contenidas expresamente en la propia norma jurídica.

La seguridad pública. El empleo exclusivo que puede hacer el Estado de la fuerza, con el fin de mantener el orden y velar la observancia de la ley, encuentra su motivación primordial en la salvaguarda de la seguridad de las personas.

Sin embargo, debe reiterarse que de ninguna manera se justifican violaciones a los derechos humanos, perpetradas con el pretexto de que se da cumplimiento a la función de

asegurar el orden social, puesto que el Estado está obligado a actuar siempre con respeto absoluto a los derechos de las personas.

De esta forma, un reto más de los organismos públicos de derechos humanos en nuestro país, consiste en coadyuvar en el rescate de la confianza de los habitantes hacia su gobierno y sus instituciones, sin olvidar que las atribuciones que la ley les confiere, tienen como principal finalidad la de pugnar en todos los casos por el respeto a la ley.

El fortalecimiento de la cultura de respeto a los derechos humanos. Es ésta una tarea que compete a la sociedad en su conjunto, tal labor no puede ser realizada solo por una institución, el compromiso atañe a los diversos sectores sociales, pues únicamente con el concurso libre y decidido de todos ellos será posible alcanzar esta meta.

En este sentido, los organismos públicos de protección a los derechos humanos en México, desde su creación tienen la obligación de difundir en todo el territorio nacional la cultura de respeto a los derechos fundamentales.

Sin lugar a dudas, un reto importante radica en lograr la plena concienciación de los servidores públicos y de la sociedad en general, en torno a la cultura de respeto a la dignidad de la persona humana. Otro lo es realizar la difusión suficiente, para que se conozcan con precisión las atribuciones de los organismos públicos de protección y defensa de derechos humanos en nuestro país.

En todo caso, al realizar esas tareas es necesario discernir que los derechos no existen hacia el infinito, sino que a la vez que poseemos una serie de derechos, también tenemos una gama

de obligaciones que deben ser cumplidas para garantizar el respeto a nuestro orden jurídico y la sana convivencia social.

Los derechos fundamentales, son un aspecto determinante en la construcción del factor ético de las personas, por tal motivo la formación de niños y jóvenes en esta cultura resulta indispensable, especialmente si consideramos que los mexicanos necesitamos el compromiso de todos para resolver nuestros problemas, desde una perspectiva que considere valores que lamentablemente han ido cayendo en desuso, tales como la solidaridad, el respeto, la honradez y otros más.

Defensa de los derechos humanos de grupos vulnerables. La naturaleza propia de los derechos humanos los hace universales, libres de cualquier distinción, en ellos los hombres se identifican, son su esencia, son ellos mismos.

Sin embargo, las violaciones a esos derechos son parte de la vida diaria, y se acentúan en los grupos que por sus condiciones particulares son más susceptibles a dichas violaciones, hablamos entonces de grupos vulnerables.

Por esta razón uno de los principales retos de las Defensorías de Habitantes, es el de la promoción y defensa de los derechos esenciales de niños y niñas, mujeres, indígenas reclusos, discapacitados, adultos mayores y migrantes, a través de acciones concretas encaminadas a combatir las violaciones a derechos humanos que frecuentemente se cometen en su agravio.

III. Fortalecimiento de la autoridad moral de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos

En este sentido, es importante destacar la estrecha vinculación que debe existir entre los organismos públicos de protección y

defensa de los derechos humanos y las legislaturas del país, no sólo para buscar coordinadamente la realización de las reformas legales que sean necesarias, a efecto de mejorar el estatuto jurídico que rige a estos organismos, sino también para el efecto de que los representantes populares se involucren de una forma más decidida en la actividad de las instituciones protectoras de derechos humanos, con el objeto de que se constituyan en elementos de apoyo cuando el Ombudsman enfrente resistencias a su trabajo, bien sea durante el transcurso de la investigación de los casos o en las fases de aceptación y cumplimiento de las Recomendaciones emitidas.

IV. Vigilancia en la ejecución de obras de desarrollo social³

Si consideramos que el trabajo de los organismos públicos de protección y defensa de derechos humanos está dirigido primordialmente a la protección de los derechos fundamentales de las personas; un rubro particularmente importante, es el de vigilar las actividades de las instituciones gubernamentales encargadas de llevar a cabo tareas de desarrollo social, para verificar que éstas cumplan eficazmente con sus atribuciones legales, y que los beneficios lleguen con la oportunidad debida a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

V. Fortalecimiento de la eficiencia en el trabajo institucional

De poco sirve decir que contamos con una amplia red de instituciones de Ombudsman en nuestro país, si a esto no sumamos el reconocimiento general de que las mismas son eficientes y respetadas.

La obtención de ese reconocimiento representa un reto primordial para quienes integran el sistema nacional no jurisdiccional de

³ Cfr. Propuesta original del doctor Luis Molina Piñeiro de la que se da cuenta en nuestra obra *El derecho al desarrollo como derecho humano*, Toluca, CODHEM, 2000, p. 361.

protección a los derechos humanos, desafío en el cual, sin duda, la sociedad juega un papel determinante a través del apoyo y credibilidad que deposite en estas instituciones. Sin embargo, estamos ciertos de que esta confianza no se gana con palabras, sino con hechos.

Como hemos podido observar, los retos de los organismos públicos de protección y defensa de derechos humanos en México son numerosos, ya que sin desconocer los avances alcanzados, debemos decir que las causas que originaron la creación de estos organismos no se han superado, sino que por el contrario los desafíos para las defensorías de habitantes de México, lejos de desaparecer, parecen multiplicarse.

Esta serie de retos debe actuar como aliciente sobre quienes trabajan en defensa de la dignidad humana, los cuales para contribuir a su solución, deben contar, entre otros, con las siguientes convicciones:

1. La entereza para luchar por la verdad y la justicia.
 2. El medio ideal para el desarrollo de la sociedad es la democracia, por ende, el Ombudsman debe contribuir cotidianamente a la construcción de una sociedad en donde las condiciones de vida favorezcan el ejercicio de las libertades y derechos inherentes al ser humano.
 3. El Ombudsman debe coadyuvar en el propósito del respeto del marco jurídico y la consecución del ideal de justicia en las relaciones sociales.
 4. El Ombudsman debe favorecer la participación y el compromiso de las personas para con su colectividad.
-

-
5. Ningún defensor de derechos humanos puede carecer de autocrítica. Esta virtud le permitirá recapitular y corregir en caso de ser necesario, pues como seres humanos somos falibles, ser humildes permitirá que crezcamos más.
 6. Se debe hacer conciencia de que los organismos públicos de protección y defensa de derechos humanos no son la solución universal a los problemas de la sociedad. Empero, su labor puede resultar decisiva en favor de nuevos estadios de convivencia.
 7. Difícilmente podrá dejarse satisfechos a todos, no obstante, el afán por hacer que prevalezcan la justicia y la verdad, debe darles satisfacción y ánimo para continuar en el camino.
 8. Las Defensorías de Habitantes deben tener conciencia de que, con su aparición en la vida pública, se suman a los esfuerzos de diversas organizaciones emanadas de la sociedad civil, que desde mucho tiempo antes han bregado por la causa de los derechos fundamentales.
 9. Uno de los mayores retos de los defensores de los derechos humanos, lo es el de fortalecer la cultura del respeto a la dignidad de las personas.
 10. No debemos olvidar que aun cuando se puede hablar de avances sustanciales en la defensa de los derechos humanos, dado que cada vez se les acepta en mayor medida como el paradigma que mejores alternativas de solución ofrece a muchos de nuestros problemas, también es cierto que los derechos humanos deben ser defendidos a diario.

Cada uno de nosotros tiene, por tanto, parte de esa responsabilidad. Que todos alcancemos esa conciencia es, quizá, la más importante

de las metas que puede tener todo defensor de derechos fundamentales, y el legado más valioso que podemos dejar a las generaciones venideras.

Bibliografía

CODHEM. *Síntesis del 3er. Informe anual de actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, Toluca, CODHEM, 2000.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1998.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, Porrúa, 1999.

LAFER, Celso. *La reconstrucción de los derechos humanos, un diálogo con el pensamiento de Hanna Arendt*, México, FCE, 1994.

MADRAZO, Jorge. *Temas y tópicos de derechos humanos*, México, CNDH, 1995.

NAVARRETE M., Tarcisio *et. al.* *Los derechos humanos al alcance de todos*, 2ª edición, México, Diana, 1992.

ROCCATTI, Mireille. *Los derechos humanos y la experiencia del Ombudsman en México*, 2ª edición, Toluca, CODHEM, 1996.

VERGÉS RAMÍREZ, Salvador. *Derechos humanos: fundamentación*, Madrid, Tecnos, 1997.

MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODO TIPO DE EXPLOTACIÓN A LA NIÑEZ *

Sumario: I. Panorama General II. Tipos de Explotación Infantil III. Propuestas de Solución.

I. Panorama General

El siglo XX, ha traído consigo muchos y muy importantes avances científicos y tecnológicos. No obstante, hemos sido incapaces de responder a las necesidades apremiantes de millones de personas que en el mundo carecen de los elementos mínimos para una subsistencia digna. Fenómenos como la pobreza y las crisis económicas recurrentes, afectan cada vez con mayor rigor a los grupos más desprotegidos de la sociedad.

Para dimensionar la gravedad de la situación actual, basta recordar que en el mundo 1,200 millones de personas viven con menos de un dólar diario, y más de 1,000 millones no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

Y son precisamente la pobreza, la relativización de los valores, las grandes disparidades en el aspecto económico y social, el abuso físico y emocional en la familia, la desintegración familiar y la cosificación de las personas, un caldo de cultivo para la generación de problemas de diversa magnitud, entre ellos, el de la explotación infantil.

La explotación infantil es una de las más dañinas manifestaciones de la sociedad contemporánea, porque -entre otras cosas- destruye las capacidades de niñas y niños para desarrollarse con plenitud.

* *Cfr.* Ponencia presentada en el Seminario de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), Barcelona, España; el 7 de junio del año 2000. Publicada en la Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, segunda época, año III, No. 14, septiembre/diciembre del año 2000; en la Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, octubre de 2000; así como en el Órgano Informativo de la CODHEM, No. 53, bimestre enero/febrero de 2002.

Su combate es muy complicado, pues las víctimas generalmente mantienen una relación de afecto o dependencia -o ambas- con su explotador. Por ello, la responsabilidad de evitar y denunciar este tipo de casos, debe ser asumida por la sociedad en general.

Hasta el momento, han sido principalmente los grupos de personas aglutinadas en organizaciones no gubernamentales y las instituciones públicas de protección a derechos humanos, quienes han tomado mayor conciencia de la dimensión y gravedad del asunto y han buscado mediante diversas estrategias, combatir decididamente las diferentes formas de explotación infantil.

Sin embargo, este noble esfuerzo solo alcanza hasta el momento una área restringida del problema, lo que muestra la urgente necesidad de plantear estrategias concertadas, en las que participen todos los sectores de la sociedad y en las cuales los gobiernos nacionales están llamados a jugar un papel trascendente. Tal vez la tarea de concienciación sobre la magnitud y gravedad de este mal, sea por tanto una de las más importantes de los Ombudsmen.

II. Tipos de Explotación Infantil

Aun cuando existen diversas modalidades de explotación a las que se enfrentan los niños, básicamente podemos hablar de dos: la explotación que se hace de los menores en el desempeño de alguna actividad laboral, es decir el trabajo infantil; y el execrable abuso que se practica mediante la explotación de carácter sexual.

Para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, una actividad laboral realizada por menores, se convierte en explotación si se da con dedicación exclusiva a una edad demasiado temprana, se pasan demasiadas horas trabajando, el trabajo provoca estrés físico, social y psicológico indebido, se trabaja y se vive en la calle en malas condiciones, el salario es inadecuado, el niño tiene

que asumir responsabilidades, el trabajo impide el acceso a la escolarización, el trabajo mina de dignidad y autoestima del niño (como el esclavismo) y la explotación o impide un pleno desarrollo social y psicológico.

Podemos señalar a la explotación laboral infantil como una práctica generalizada a partir de la revolución industrial, en el siglo XVII en Inglaterra, cuando los propietarios de las fabricas de algodón recogían niños de los orfanatos o los compraban a la gente pobre, haciéndolos laborar después a cambio tan solo del sustento. A tal extremo que en algunos casos, niños de cinco años llegaban a trabajar hasta 16 horas diarias.

Es triste observar como el siglo XX ha traído para el hombre mucha ciencia y poca conciencia. En la actualidad, la explotación infantil persiste con gran fuerza, bajo consignas de nuestra sociedad, tales como la libre explotación del trabajo, la privatización de todos los aspectos de la vida social: educación, salud, servicios públicos en general y empresas estratégicas. Ese es el campo propicio para los abusos en materia laboral, especialmente en lo que se refiere a los niños.

De acuerdo a estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo, 250 millones de niños y niñas entre 5 y 14 años realizan actividades económicas en nuestro planeta, de ellos, 120 millones lo hacen de tiempo completo, en tanto que el resto trabaja y asiste a la escuela. En el plano regional, la mayor cantidad de trabajo infantil se da en África con un porcentaje que representa el 41%, frente al 22% de Asia y al 17% de América Latina.

Por cuanto hace a Latinoamérica, la Organización Internacional de Trabajo, ubica en 7.6 millones de niños y niñas la cifra de menores de entre 10 y 14 años de edad que trabajan en las zonas urbanas, lo cual representa aproximadamente el 15% del total de

la población económicamente activa.

Si a esto se le suma el número de menores que viven en áreas rurales, y que se agregan a la fuerza de trabajo en edades inferiores a las antes referidas, el total, según el cálculo de los Organización Internacional del Trabajo daría entre 18 y 20 millones de niños menores de quince años, que trabajan en América Latina, esto significa que uno de cada cinco niños y niñas es económicamente activo en la región.

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, de la Organización Internacional del Trabajo, ha identificado algunas de las peores formas de trabajo infantil que se manifiestan en toda la extensión del continente americano, la incidencia de algunas de ellas se reproduce en diferentes países, verbigracia: el trabajo urbano, en ladrilleras, en la agricultura, el servicio doméstico, la prostitución, la minería, la recolección de residuos sólidos, el trabajo en la construcción, por citar solo unas cuantas.

Entre las principales causas del trabajo infantil, están la pobreza extrema y algunos otros factores sociales y culturales. También podemos contar entre ellas, al modelo neoliberal globalizador, aparentemente orbícola.

Y es que, vale la pena preguntarnos ¿por qué, sobre todo en los países menos adelantados, existen cantidades importantes de adultos desempleados, en tanto que empresas nacionales y transnacionales establecidas ahí, emplean mano de obra infantil? La respuesta parece simple: el empleo de estos pequeños inocentes, es una más de las estrategias del capital en la globalización para abaratar costos de producción. Un niño es dócil, un niño no cuestiona y haciéndolo trabajar jornadas largas, puede producir casi lo mismo que un adulto.

En tal virtud, resulta apremiante tomar medidas concretas para enfrentar este fenómeno. Cabe mencionar que, en términos generales, los programas sociales no incluyen entre los requisitos para sus beneficiarios, el de la obligatoriedad de la escolarización de los menores que forman parte de la familia, aun cuando las Constituciones Políticas de los Estados en Iberoamérica establecen la educación elemental obligatoria.

El precepto número 32 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, de 1989, obliga a los Estados Partes a proteger a la infancia de la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

En este sentido, el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la edad mínima para trabajar, establece normas más rigurosas que la Convención: 15 años es la edad mínima aceptable para trabajar en países industrializados y 14 en los demás. Los niños pueden efectuar trabajos ligeros a los 13 años en países industrializados y a los 12 en países más pobres. Asimismo, el trabajo que atente contra la salud, la seguridad o la moral, está prohibido para menores de 18 años.

Por su parte, sabemos que la explotación sexual, comercial o no, es toda actividad en la que una persona usa sexualmente el cuerpo de un niño para obtener un beneficio sexual y/o económico, con base en una relación de poder.

De esta guisa, es casi innecesario reiterar que la explotación sexual infantil, constituye una brutal transgresión a los derechos humanos de este sector de la sociedad. Además, la explotación sexual de menores significa uno de los más graves atentados contra la dignidad personal de los niños, que deviene en profundos

daños físicos y mentales, que afectan su desarrollo y los marcan, en muchos casos, de por vida.

A pesar de que no se cuenta con estadísticas precisas respecto del tema, existe la percepción de que el número de niños involucrados en el mercado del sexo va en aumento en todo el mundo, e Iberoamérica no está al margen de esta tendencia, solamente en Brasil se estimaba en 1992, que había alrededor de 500,000 niños implicados en la prostitución.

La explotación sexual tiene diversas manifestaciones que, en términos generales, podemos clasificar como: prostitución infantil, pornografía infantil, turismo sexual, así como el tráfico de niñas, niños y adolescentes. Todas éstas son favorecidas por diversos factores, que contribuyen de manera significativa a la acentuación de este grave problema, entre ellos la miseria, la situación de extrema necesidad en que viven millones de personas en todo el mundo.

En estas circunstancias, los niños se ven obligados a trabajar (como puede ser en el servicio doméstico o en la calle) sin la protección de una familia o de adultos conscientes.

En ocasiones, el marco legal resulta ser confuso o contradictorio, pues si bien contiene normas de protección a la infancia, el menor explotado sexualmente casi nunca es visto como la víctima, sino que es estigmatizado como un individuo amoral, como un vago e incluso como un transgresor de la ley. Más aún, algunos sectores de la sociedad, perciben a los menores que ejercen la prostitución, no como víctimas, sino como individuos que han optado libremente por una actividad indigna.

A esto hay que añadir que en muchos países, suele suceder que quienes tienen la obligación de aplicar medidas de protección a

los menores que padecen la explotación sexual, se aprovechan de las circunstancias para obtener algún beneficio. Al respecto, puede citarse el caso de los miembros de las corporaciones policíacas que protegen a los proxenetas a cambio de dinero o de la utilización del cuerpo de los menores explotados.

Así, el hecho de que no exista una voluntad política que dé pauta para actuar con firmeza contra la explotación sexual infantil, permite que algunas instancias lleguen a la complicidad con los explotadores. En aberrantes casos extremos, el llamado turismo sexual puede ser visto incluso como fuente de divisas extranjeras, por algunos funcionarios y servidores públicos.

Por otro lado, cabe mencionar también, que para algunos, una tercera forma más de explotación infantil es la utilización de menores en conflictos armados. Según un informe de noviembre de 1997, de la organización *Save the Children*, dos millones de niños han perdido la vida en los conflictos armados del último decenio. Es pertinente mencionar que en algunos casos, como el de Sierra Leona, niños de hasta ocho años de edad son incorporados a grupos paramilitares. Por desgracia, esta práctica también tiene lugar en algunos países iberoamericanos, como en Paraguay, donde se afirma que de manera no oficial, niños de 15 años se enrolan en las fuerzas armadas estatales.

En este orden de ideas, vale la pena mencionar que el pasado 21 de enero del año 2000, un grupo de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños, adoptó un Protocolo Facultativo que prohíbe la participación de los menores de 18 años en conflictos armados. Aunque se abstiene de fijar una edad mínima para el reclutamiento voluntario y por tanto puede calificarse como insuficiente, el mismo significa, sin duda, un avance en la materia.

III. Propuestas de Solución

No obstante que los instrumentos internacionales aceptan ciertas formas de trabajo infantil, nosotros creemos firmemente que los menores no deben trabajar. Consideramos que el serio compromiso de la responsabilidad laboral, constituye un factor de desequilibrio que afecta las condiciones que establece la Convención sobre los Derechos del Niño, para el sano crecimiento y el desarrollo pleno de los menores.

Si bien es cierto que la actual situación económica de muchos de los países de Iberoamérica, imposibilita pensar, siquiera, en erradicar el fenómeno del trabajo infantil, también es cierto que los avances legislativos sobre la materia, deben buscar la desaparición gradual y definitiva de esta práctica.

Los recursos necesarios para el sostenimiento del hogar deben ser aportados por los integrantes adultos de la familia, y en caso de que esto no sea posible, debe darse la asistencia del gobierno. Estamos convencidos de que asumir a edad temprana el compromiso de una responsabilidad laboral daña seriamente la capacidad del niño para desarrollarse plenamente, lo cual va en detrimento de su propia dignidad como ser humano y de la sociedad misma.

Respecto de la explotación sexual, no hay ninguna duda: esta ignominiosa práctica, debe ser combatida con todo vigor, no sólo por las autoridades, sino por la sociedad en general.

Latinoamérica ha dado importantes pasos en materia democrática, pero respecto a la protección de los menores de edad, hasta el momento no ha habido avances sustanciales. Los gobiernos de esta región, por regla general, ratifican los instrumentos internacionales, el problema viene cuando hay que darles cumplimiento.

A continuación, nos permitimos mencionar algunas de las políticas que pueden impulsarse en los países iberoamericanos donde se padece el problema de la explotación infantil, a fin de avanzar hacia su erradicación:

- Se deben positivizar en el ámbito interno de nuestros países, los principios establecidos en los instrumentos internacionales relativos a la infancia (fundamentalmente en la Convención sobre los Derechos del Niño).
 - Toda vez que actualmente en términos generales, en los países donde se padece este fenómeno se carece de estudios serios al respecto, es imprescindible realizar estudios nacionales que contengan trabajos de estadística confiables, a efecto de contar con cifras y datos fidedignos acerca del trabajo infantil.
 - Debe aumentarse gradualmente la edad mínima para permitir el trabajo infantil, con el objetivo final de eliminarlo por completo. La solución no es hacer leyes para volverlo legal, sino legislar para buscar su erradicación.
 - Es necesario considerar dentro de los ordenamientos legales correspondientes, categorías ocupacionales que sean peligrosas o nocivas a la infancia, así como establecer tipos delictivos y sanciones para quienes se aprovechen del trabajo infantil en estas circunstancias.
 - Debe ampliarse la cobertura y fortalecer los mecanismos de compensación social.
 - Se debe ratificar el Convenio 138 de OIT, sobre la edad mínima para trabajar, en los casos de Paraguay, Perú y México.
-

-
- Es necesario que todos los países de Iberoamérica ratifiquen el Convenio 182 de la OIT, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil.
 - Se deben establecer instituciones cuya tarea específica sea la prevención, detección y combate a la explotación sexual infantil, así como la atención integral a las víctimas de esta execrable práctica.
 - Es necesario implementar mecanismos sencillos que permitan a cualquier persona la denuncia de situaciones de explotación, y capacitar a personal en los ámbitos de procuración y administración de justicia, para atender debidamente los casos de explotación infantil.
 - Es conveniente promover la denuncia del maltrato y/o explotación infantil, entre médicos y maestros.
 - Se requiere la instalación de servicios ágiles de información y denuncia para la ciudadanía, como puede ser a través de la Internet, por ejemplo.
 - Es preciso fomentar la creación de redes de protección de los derechos humanos de la infancia, las cuales podrán integrarse por líderes comunitarios, Ombudsman locales, así como por equipos multidisciplinarios.
 - Dado que los menores que son explotados, en muchas ocasiones experimentan una gran movilidad (consecuencia de la clandestinidad en que viven sus explotadores) es necesario establecer mecanismos de cooperación nacionales e internacionales, para crear una red que detecte y persiga a quienes vulneran los derechos fundamentales de los menores.
-

-
- Los Ombudsman deben exigir que los gobiernos asignen recursos financieros y humanos para enfrentar la explotación infantil, pues en muchas ocasiones desde el ámbito gubernamental se soslaya el problema y se omite canalizar un presupuesto que permita mantener un frente de combate a esta práctica tan deplorable.
 - Es necesario que los gobiernos de Iberoamérica implementen programas efectivos que retomen, mediante la educación escolarizada y campañas publicitarias, los valores sobre los que se han construido nuestras sociedades, y que por el proceso de globalización que experimentamos, comienzan a perderse debilitando la cohesión del tejido social.
 - Se requiere que todos los países de Iberoamérica, ratifiquen el Convenio de la Haya en materia de adopciones, de 1993.
 - Es menester un consenso entre todos los países Iberoamericanos, con el objeto de elevar la edad mínima de reclutamiento y participación en las fuerzas armadas a los 18 años.
 - Es preciso fortalecer los programas de educación para la paz, a fin de crear conciencia entre los menores, respecto a que las diferencias deben ser solucionadas mediante el diálogo y no a través de la violencia.
-

Bibliografía

ENCICLOPEDIA Microsoft Encarta, 1999. *Explotación laboral infantil*.

LÓPEZ LIMÓN, Mercedes Gema. *El trabajo infantil: fruto amargo del capital*, Baja California, Fondo Estatal para la Cultura y las Artes, 1998.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. *Informe sobre Trabajo Infantil para la Comisión Preparatoria del Documento Marco de la Posición Oficial de la FIO a presentarse en la X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* (documento preparado por la Dra. Carmen Moreno, Coordinadora Subregional para Centroamérica, Panamá, República Dominicana y Haití), abril, 2000.

PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano 1999*, Madrid, Mundi Prensa libros, 1999.

UNICEF, *El progreso de las naciones*, Nueva York, 1999.

Internet

El trabajo infantil en el mundo. <http://pangea.org/edualter/explotación/definición.htm>

Instituto Interamericano del Niño. La explotación sexual de niñas y niños. <http://www.iin.org.uy/>

Prevención y recuperación psico-social de los niños víctimas de la explotación sexual. <http://www.chilhub.ch>

<http://www.savechildren.es/organización/infoguerra.htm>

LOS INDÍGENAS Y LA GLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA*

Sumario: I. Introducción. II. Identidad cultural de los pueblos indígenas ante el proceso de globalización. III. Grado de integración de los pueblos indígenas a los Estados nacionales. IV. ¿Es necesaria e irreversible la incorporación de los pueblos indígenas al proceso de globalización? V. El respeto a los derechos humanos como requisito para la inserción plena de los indígenas en el proceso de globalización. VI. Conclusiones.

Ante todo, agradezco la alta distinción que se me ha conferido al invitarme a participar con un tema que es de suma trascendencia para el presente y futuro de los países de Latinoamérica, en este importante Centro de Investigación y Documentación sobre América Latina, de la Universidad París III Sorbona Nueva. En particular, expreso mi gratitud al distinguido Dr. Guy Mazet, *Chargé de Recherche au CNRS*, por la oportunidad de dirigirme a todos ustedes.

I. Introducción

Se considera como pueblos indígenas americanos, a la suma de pueblos nativos que vivían en América antes de la llegada de los europeos, así como a sus descendientes. A la llegada de los europeos había en el continente americano más de 90 millones de indígenas, 10 de éstos habitaban el actual territorio de Estados Unidos y Canadá, el resto estaba distribuido en lo que hoy conocemos como Latinoamérica, región en la que, hoy en día, viven alrededor de 26 millones de indígenas, en aproximadamente 600 pueblos indígenas.¹

* Traducción de la conferencia *Les indigènes et la globalisation en Amérique Latine*, disertada en el Centro de Investigación y Documentación sobre América Latina, de la Universidad de París III Sorbona Nueva, París, Francia; 13 de junio del año 2000. Publicada en la Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, Segunda Época, año II, N° 13, mayo/agosto del año 2000, en el órgano informativo de la CODHEM, No. 44, bimestre julio/agosto 2000, y en la Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, agosto de 2001.

¹ *Cfr. Indígenas Americanos, Pueblos*. Enciclopedia Microsoft Encarta 99. Microsoft Corporation.

Como puede verse, de manera paulatina pero constante, la población indígena de América Latina ha ido en decremento, lo cual habla de las dificultades que los pueblos indígenas han enfrentado y enfrentan aún para su desenvolvimiento. Ni el europeo conquistador, al principio, ni el mestizo, después, hemos sabido respetar el derecho que tienen los pueblos indígenas para habitar y desarrollarse en este amplio continente.

En ese sentido, puede afirmarse que la situación actual de los pueblos indígenas de Latinoamérica, es en muchos aspectos similar a la que vivieron poco después de la conquista europea: Enfrentan los peores niveles de pobreza en la región y viven al margen de los procesos de toma de decisiones que determinan el rumbo del desarrollo de los países de los que forman parte. Un buen ejemplo de ello lo constituye el tema de la ciudadanía, asunto que aunque formalmente les es reconocido, en la práctica cotidiana dista mucho de realizarse, pues no obstante ser la condición social que posibilita la capacidad para participar a plenitud en la vida económica, social, cultural y política de la sociedad, queda únicamente en un solemne enunciado, lejano a la vida diaria de los pueblos indígenas latinoamericanos.²

El problema del menoscabo a los derechos de los pueblos indígenas, es de capital importancia para América Latina, por dos cuestiones fundamentales: por un lado los mestizos, junto con los indígenas, representan en forma mayoritaria la población de varios países latinoamericanos, a grado tal que constituyen más del 90% de la población de Ecuador, Chile, Honduras, El Salvador y Paraguay.³ Es indudable que América Latina tiene una muy importante deuda con su herencia indígena y con los grupos étnicos asentados en la región actualmente.

² Cfr. TORRES-RIVAS Edelberto, *Poblaciones indígenas y ciudadanía: elementos para la formulación de políticas sociales en América Latina*, en PÉREZ BALDODANO Andrés, *ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1997, p. 173.

³ *Indígenas americanos*, *Pueblos*, Enciclopedia Microsoft Encarta 99. Microsoft Corporation.

Por otra parte, resulta una verdad incontestable que las poblaciones indígenas y mestizas, con mucha frecuencia marginadas, han impulsado en ocasiones radicalismos políticos tales como la teología de la liberación, o incluso levantamientos armados. De manera tal, que es también una cuestión de seguridad para los propios países de América Latina, encontrar esquemas para fomentar la participación de los indígenas en el proceso de desarrollo.

El escenario parece ser aún más complejo, si se considera que el proceso de globalización que experimentamos, es decir la interrelación e interdependencia entre las distintas sociedades del orbe, se está presentando de una manera vertiginosa.

Las sociedades todavía no se adaptan a un cambio, cuando ya son testigos y muchas veces objeto de nuevas transformaciones. Si en la actualidad los modelos de gobierno y los sistemas sociales latinoamericanos no han sido lo suficientemente incluyentes como para otorgar un lugar digno a los grupos indígenas, en este nuevo escenario, su capacidad de respuesta parece ser aún más limitada.

Desde la Revolución Industrial iniciada en 1880, una y otra vez hemos observado cómo el desarrollo de una revolución tecnológica o económica que genera riqueza, no siempre se traduce en un incremento del bienestar de la sociedad. Esa es la paradoja a la que se enfrentan los países latinoamericanos y en especial sus pueblos indígenas, que son, desgraciadamente, en la mayoría de los casos, marginados entre los marginados.

II. Identidad cultural de los pueblos indígenas ante el proceso de globalización

La invención de la máquina de vapor, su perfeccionamiento y empleo intensivo a partir de 1825, así como la invención de los

aparatos de telecomunicación, son sólo algunos de los pasos que hombres y mujeres han dado en la conquista de su entorno. “Desgraciadamente, tan legítimos y notables progresos materiales -en el hacer y en el tener- no fueron acompañados por un avance moral y espiritual -en el ser-. Por el contrario, en este sentido la humanidad ensoberbecida retrocedió al considerar que la moral y la religión pertenecían al pasado; el positivismo fue universalmente aceptado. Pero... ¿Podrían las ciencias empíricas y la tecnología dar el soporte adecuado a la convivencia y la cultura?. La respuesta dada por los dirigentes sociales de la época (que comprende los siglos XIX y XX) fue afirmativa porque estaba condicionada de antemano por el deísmo y el racionalismo”.⁴

De tal suerte, podemos afirmar que el siglo XX, ha estado marcado no sólo por notables avances en campos como el de la ciencia, sino también por la barbarie. El desarrollo de tecnologías arrojó como saldo, entre otras cosas, la Guerra Fría, la televisión, el teléfono y ahora la Internet, que han transformado profundamente las comunicaciones, otro tanto puede decirse acerca de los medios de transporte. De esta manera, los Estados nacionales experimentan ahora un proceso de mundialización con muchos avances científicos y poca conciencia.

Estos procesos, indudablemente, tienen una fuerte influencia sobre todos los órdenes de la vida en las sociedades, y las comunidades indígenas no escapan a ello. Especialmente, estos factores externos han incidido en lo relacionado con su identidad. Pero... ¿qué es la identidad? Esta, puede ser entendida como la identificación particular del individuo sobre su propio ser y el sentido de pertenencia a una comunidad, incluidas sus tradiciones, su lengua y sus costumbres, entre otros aspectos.

⁴ LOUVIER CALDERÓN, Juan, *Cultura mexicana y globalización*, México, EDAMEX, 1995, p. 134.

Al respecto, puede afirmarse que los Estados nacionales no han resuelto satisfactoriamente los conflictos existentes en la relación que sostienen con las minorías; ello propicia niveles de tensión que se agudizan de manera notoria con el proceso de mundialización, el cual, en un plano, alimenta la conformación de identidades alternas, como la supraétnica, muchas veces en conflicto con la identidad nacional, y en otro, la homogeneización de la cultura.

Una idea común en Latinoamérica, durante el siglo XX, sostenía que para la conformación de los Estados nacionales era necesario el impulso de una sola cultura, es decir, de una cultura nacional definida por el gobierno mediante un proyecto social, cultural y político. “Sin embargo, pronto se vio que el proyecto oficial no era operante de la misma forma para todos los miembros de esas comunidades nacionales en virtud de sus contradicciones internas, ni tampoco permitía una equilibrada interacción con otras comunidades nacionales. A partir de entonces el proyecto nacionalista no sólo dejó de ser un instrumento de búsqueda de identidad, sino que se convirtió en un expediente del Estado oligárquico para despojar aún más a la comunidad de su verdadera fisonomía”.⁵

Ciertamente, a mediados del siglo XX, parecía que los países latinoamericanos se enfilaban rumbo a la consecución de una de sus más anheladas metas: la consolidación nacional por vía de la unificación de las etnias, de la lengua y en general de la sociedad.

“En muchos países del área hubo en esos años una serie de procesos económicos y sociales que parecían anunciar que las identidades étnicas indias, tercamente vivas, tras más de cuatro siglos de dominación, iban, finalmente, a disolverse y sus

⁵ RUEDAS DE LA SERNA, Jorge. *La representación americana como problema de identidad*, en *El problema de la identidad latinoamericana*, ZEA, Leopoldo, México, UNAM, 1985, p. 43.

portadores asumirían de manera definitiva la identidad nacional correspondiente, tal como se lo proponían los gobiernos y la lógica aparente del desarrollo económico y la modernización en todos los órdenes de la vida.”⁶

En efecto, se tendía a favorecer actividades que no eran primarias, se daba paso a la urbanización, se extendían los beneficios de la educación occidental, se privilegiaba el mercado de productos industriales y con todo ello se hacía a un lado la idiosincrasia de los pueblos indígenas. La actividad del gobierno dirigía su política indigenista desde la pacificación forzada, como lo fue en el caso de Brasil, hasta programas de acción regional integral implantados en México y otros países de América Latina.⁷

El desarrollo de los países latinoamericanos continuó, en el mismo sentido, hasta finales de la década de los setenta del siglo XX, muchas veces, a costa de los propios indígenas, de sus valores, de su identidad cultural y de las tierras que aún poseían. De esta manera, podemos decir que las unidades sociales que sustentan la identidad indígena en Latinoamérica, han experimentado severos cambios desde la época de la conquista. Así, las vastas relaciones existentes entre los pueblos de la América precolombina, fueron destruidas con la llegada de los europeos, quedando en su lugar comunidades locales cuyas relaciones horizontales estuvieron, en la mayoría de los casos, mediatizadas por las instituciones del colonizador.

Este proceso, iniciado desde la Colonia, “en las áreas de las altas civilizaciones americanas, ha tenido como consecuencia el reforzamiento de las identidades locales en detrimento de las identidades étnicas originales, que incluían una población mayor agrupada en un gran número de comunidades.”⁸

⁶ BONFIL BATALLA, Guillermo. *Identidad étnica y movimientos indios en América Latina*, en *Identidad étnica y movimientos indios*, CONTRERAS, Jesús, Madrid, Talasia, 1992, pp. 81 y 82.

⁷ *Ídem*.

⁸ *Ibidem*, p. 85.

Sin embargo, al tiempo que se refuerza esta identidad cultural local en los pueblos indígenas, la mundialización ha traído consigo un fenómeno paralelo: la conformación de una identidad supraétnica.

En efecto, el acceso cada vez mayor a los medios de comunicación, como el uso de la Internet por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en México, así como los encuentros nacionales e internacionales, entre pueblos indígenas, se constituyen en espacios de reconocimiento mutuo que permiten ir consolidando una identidad genérica, indígena o india. Así, “el viejo y erróneo término que sirvió para designar y estigmatizar a los colonizados del llamado Nuevo Mundo, adquiere a partir de entonces un contenido de reivindicación y lucha con el que se identifican las dirigencias de las organizaciones étnicas, más allá de sus particulares identidades históricas. La ideología del panindianismo, con sus contenidos marcadamente anticolonialistas, refleja con claridad la forma en que se asume **políticamente la identidad india.**”⁹

En ese sentido, puede decirse que en nuestros días la identidad cultural de los pueblos indígenas de Latinoamérica, se ha desarrollado en dos sentidos: por un lado conformando una identidad étnica local, que enmarca las reivindicaciones inmediatas, entre las que se pueden mencionar la lucha por la preservación o la recuperación de un territorio o el incremento del precio de algún producto agrícola; y por el otro, desarrollando una identidad indígena o india genérica, con una propuesta política a largo plazo, en la que se enmarcan reivindicaciones de orden más general, como la aceptación o reafirmación del pluralismo cultural o del derecho a la libre determinación.

Es pertinente mencionar que el Estado moderno, a pesar de su vertiginoso desarrollo en los últimos cuatro siglos, enfrenta en

⁹ *Ibidem*, p. 84.

la actualidad dos serios peligros, uno de ellos tiene relación con la transformación paulatina del concepto clásico de soberanía ante el crecimiento de nuevas formas de organización transnacionales y multinacionales. El otro, está vinculado con lo que comentábamos líneas arriba y consiste en “el surgimiento en su interior de la diferenciación y búsqueda de una autonomía e independencia crecientes de etnias y naciones ignoradas en la constitución primigenia de muchos de los países actuales, y que colocan en entredicho los conceptos de legitimidad, representatividad y racionalidad del Estado-Nación actual como paradigma de la organización societaria”.¹⁰

Por tanto, decimos que el caso de los indígenas en Latinoamérica es de capital importancia, dado que no basta otorgar una categoría jurídica a los integrantes de un Estado-Nación, para garantizar la persistencia de este último. En ese sentido, debe apuntarse que los pueblos indígenas, entre otras cosas, por razón de haber sido orillados a vivir en la marginalidad, han conformado una identidad étnica y supraétnica, pero en pocos casos han desarrollado suficientemente una identidad nacional.

En este orden de ideas, los gobiernos latinoamericanos están obligados a realizar adecuaciones y transformaciones que les permitan enfrentar los retos de la globalización, pero dichos cambios, tienen que propiciar la recuperación de la herencia histórica de los países de América Latina, pues esa es una de las formas más convenientes para darle un sentido al cambio. No debemos olvidar que la transición de un modelo a otro, ya sea económico, de gobierno, o de otra naturaleza, solo se presenta por el agotamiento del modelo anterior, pero dicho cambio, únicamente garantiza el desarrollo de una transformación, no asegura, en modo alguno, el tránsito hacia un estadio mejor.

¹⁰ BÉJAR NAVARRO, Raúl y CAPELLO G. Héctor. *Sobre la identidad y el carácter nacionales; un programa de investigación a mediano plazo*, México, UNAM, 1986, p. 6.

El caso latinoamericano es especialmente complejo porque casi la totalidad de los países que conforman esta región, tienen instituciones sociales, políticas y económicas parcialmente desarrolladas y en ocasiones poco representativas, distantes de la cotidianidad indígena. Por eso, las naciones de América Latina, seguirán siendo particularmente vulnerables en la conformación de su identidad y carácter nacionales, en tanto no resuelvan de manera satisfactoria, en términos sociales, económicos y éticos, la pregunta: ¿Qué lugar tienen los indígenas, sus tradiciones y prácticas culturales, dentro de la estructura de la Nación?

III. Grado de integración de los pueblos indígenas a los Estados nacionales

En términos muy generales, los pueblos indígenas en Latinoamérica, presentan, en su estructura social, una base económica fundamentalmente campesina y la presencia de pequeños sectores medios; al mismo tiempo, en muchos casos la pequeña burguesía comercial y burocrática que se encuentra dentro del territorio étnico es de composición mestiza, o sea, está conformada por la población regional.

Desde siempre, las naciones ubicadas en el territorio latinoamericano, han estado conformadas por una gran variedad de pueblos, entre los que se encuentran los indígenas, sin embargo, a estos últimos, en la praxis, a pesar de tener una voz propia, en buena medida se les ha negado el derecho de participar en la toma de decisiones, especialmente en lo relativo a los asuntos que les atañen, y mucho menos han podido tomar parte en la construcción del Estado nacional. Esto ocurre, no obstante que los propios latinoamericanos, de manera paradójica, reconocemos, orgullosos, nuestra condición de mestizos.

En varios de los países de esta región, persiste la utópica idea de conformar una nación con una sola cultura y una sola lengua. Frente a esa concepción, y a otras brutales, como la del darwinismo social, que promovía la supresión de los pueblos indígenas y los consideraba culpables del atraso de América Latina, estos pueblos, los indígenas, mantienen su empeño por la supervivencia, por proteger sus costumbres y sus valores, por preservar su cultura.

El interés de los Estados latinoamericanos por integrarse al proceso de globalización, los ha conducido a aceptar, mayoritariamente, el modelo neoliberal, que privilegia las ventajas competitivas, consistentes en la posibilidad ofrecida por la capacitación y la tecnología, para producir artículos diversos a menor costo; evidentemente, bajo este esquema, con dificultad, un país poco adelantado puede competir -en cualquier ámbito- contra uno más desarrollado. Equivocadamente, se considera que neoliberalismo y mundialización son sinónimos o cuando menos, conceptos interdependientes.

Así, los grupos indígenas ven mermadas sus posibilidades de participación real en el desarrollo de un país cuyo modelo económico se basa en el principio de la heterogestión, es decir, en “la dirección y gestión de los asuntos de todos por unos pocos distintos de aquéllos...”¹¹

A todos los gobiernos les resulta conveniente buscar la integración de los pueblos indígenas al concepto de identidad nacional, pero desgraciadamente, la mayoría de las veces los visualizan como un capital político o como un factor de riesgo para su estabilidad. Por ello, el nivel de participación de dichos grupos en la toma de decisiones, es muy limitado si se considera que los términos en que se busca su incorporación son determinados de manera unilateral por el propio gobierno. Así, estos pueblos se enfrentan

¹¹ KAPLAN, Marcos. *Modelos mundiales y participación social*, México, FCE, 1974, pp. 56 y 57.

al dilema de perder su herencia cultural para integrarse a una sociedad occidentalizada, en la que predominan los mestizos, o bien, ser objeto de segregación por parte de esa sociedad.

Como un ejemplo de ello, vale recordar que en 1940, por iniciativa del gobierno de México, se reunieron todos los países o estados americanos que tenían o tienen población indígena en sus territorios, con el objeto de elaborar una estrategia para integrar al desarrollo, a los pueblos indígenas. De esta manera se creó el Instituto Indigenista Interamericano, como una especie de fábrica de métodos científicos integracionistas. En esta lógica, para los Estados, los términos indígena, étnico y nativo significan gente insuficiente que requiere de las obras de beneficencia y de la protección integracionista. A la par, campesino es una denominación clasista de carácter laboral civilizado. Según los ideólogos de esta corriente, son términos que reivindican la condición inferior que significa ser indio.¹²

Puede decirse, sin embargo, que aunque de manera muy insuficiente, la participación de los indígenas en la actividad cotidiana de sus respectivos países, ha experimentado algunos avances. De esta manera, en 1979 en Bolivia, se logró que dos representantes indígenas fueran electos como diputados e integraran el Parlamento Nacional. Esta victoria adquiere su real dimensión si se considera que en ese país, los indígenas constituyen el 60% de la población.

Después de 1980, el movimiento indígena se divide de manera clara en dos tendencias: la política y la apolítica. La primera, según el intelectual indígena Asunción Ontiveros, parece ser la más aceptada ya que implica una identificación con el Estado nación correspondiente, bajo la premisa de que todo avance en las difíciles condiciones de subsistencia de los indígenas, debe ser garantizado

¹² Cfr. ONTIVEROS YULQUILA, Asunción, en *Identidad étnica y movimientos indios*, CONTRERAS, Jesús, Madrid, Talasia, 1992, p. 116.

por las respectivas legislaciones de esos países, por eso afirma: “Si pretendemos una ley que reivindique nuestros derechos territoriales, esa ley tendrá su origen en los parlamentos. Pero para que esto ocurra, debemos hacer prevalecer nuestra presencia cultural y política dentro de la sociedad republicana. Para que las soluciones tengan en verdad espíritu indio, nuestro movimiento está forjando su propia ideología y filosofía cuya base es la que heredamos de nuestros antepasados, pero que también incorpora la de otras civilizaciones, la de otros continentes, y que hoy son patrimonio nuestro.”¹³ La segunda tendencia, por su parte, se fundamenta en el no-reconocimiento del Estado y busca una solución radical que la enfrenta, incluso violentamente, a las instituciones estatales.

Para lograr la inserción cabal de los indígenas al desarrollo de un país, es necesario que el Estado replantee muchos de sus paradigmas, como la visión que se tiene, dentro del modelo neoliberal globalizador, de que la tierra es una mercancía y un recurso productivo cuyo destino y uso debe decidirse en función de consideraciones como productividad y relación costo-beneficio. Para los pueblos indígenas, en cambio, la tierra es una entidad viva, es historia, es la madre fértil que provee protección y sustento. Este conflicto refleja una oposición de paradigmas mucho más profunda de lo que las apariencias muestran, pues al asumirse como indígena, un individuo está afirmando, entre otras cosas, una relación muy específica con la tierra.

Ese conflicto llega a niveles de tensión muy significativos con el proceso de globalización, que entre otras cosas, ha motivado a gobiernos como el mexicano, a abrir fronteras de manera gradual a la importación de granos. El criterio que priva es el de la productividad. Así, los campesinos de este país no producen maíz, el alimento básico, en cantidad y calidad como para competir con

¹³ *Ibidem*, p. 120.

las grandes productoras extranjeras, por lo que la apertura comercial parece operar como un factor que amenaza -cuando menos- con mantener las condiciones de marginalidad de los pueblos indígenas que, casi en su totalidad, se dedican a la siembra y cultivo del maíz.

“Esta sería la razón principal por la que se acentúan las crisis de identidad étnica en épocas de expansión y crecimiento de la sociedad dominante: a cambio de renunciar a formar parte de la comunidad india y, en consecuencia, a los derechos correspondientes sobre su patrimonio cultural exclusivo, se abriga la esperanza de tener una participación legítima (garantizada por la nueva identidad) de lo que se considera el patrimonio nacional, sobre el que reclaman control quienes asumen la identidad nacional correspondiente.”¹⁴

Como puede verse, el grado de integración de los pueblos indígenas a sus respectivos Estados nacionales, se ha dado de manera muy parcial o reducida. Es difícil hablar de una incorporación plena de los indígenas a un Estado nacional que en muchas ocasiones desconoce sus necesidades y soslaya su realidad.

Teóricamente, la pertenencia a un Estado nacional se traduce en la obtención de la calidad de ciudadano, la cual, una vez cubiertos algunos requisitos como el de la edad, permite el ejercicio del mismo número de derechos que el resto de los conciudadanos, sin embargo, en la práctica esto no ha sido así, factores tales como el acceso a la educación, el poder económico, y algunas otras circunstancias, obstan en el ejercicio de tales derechos.

“La ciudadanía es un reconocimiento legal que se fundamenta en la idea de la igualdad de los nacionales dentro de un Estado-nación.

¹⁴ BONFIL BATALLA, Guillermo, *Op. Cit.* p. 91.

En la tradición liberal latinoamericana, los nacionales no fueron siempre ciudadanos. Inicialmente, la exclusión ciudadana no se fundó en consideraciones de raza, etnia o religión, sino en las consideraciones propias que Jeremy Bentham elaboró para el capitalismo mercantil: sólo la propiedad hace libres a los hombres. En consecuencia, son ciudadanos los propietarios. A partir de esta limitación, la población indígena quedó marginada, con algunas excepciones, de la vida ciudadana en los países de la región. La educación también se alzó para delimitar los derechos ciudadanos dentro de la democracia oligárquica. Así, sólo podían ser ciudadanos los que sabían leer y escribir. Una fracción indígena se alzó con el alfabeto y logró participar.”¹⁵

Como se ve, es necesario que los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos, replanteen sus relaciones con los respectivos pueblos indígenas, que modifiquen su actitud hacia ellos y les permitan incorporarse de manera más plena al propio Estado, para lo cual se debe comenzar por una nueva política en materia lingüística. “La defensa radical de la lengua étnica es una acción siempre urgente e indispensable de un alto contenido político y estratégico que todo grupo étnico debe de operacionalizar... Baste decir como prueba por oposición, que todos los estados nacionales latinoamericanos y todos los gobiernos autoritarios o totalitarios siempre han negado los derechos lingüísticos de las minorías étnicas y nacionales. Por algo será. La defensa lingüística implica también el uso táctico y político de la lengua étnica por parte del grupo (documentos, traducciones de textos básicos, boletines, revisión de la historia, uso del tiempo radial, etcétera) y la búsqueda y creación de nuevos términos para nuevas situaciones políticas y nuevos niveles de la conciencia colectiva.”¹⁶

¹⁵ TORRES-RIVAS, Edelberto, *Poblaciones indígenas y ciudadanía: elementos para la formulación de políticas sociales en América Latina*, en PÉREZ BALTODANO, Andrés, *Ciudadanía política y social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Venezuela, Nueva sociedad, 1997, p. 180.

¹⁶ VARESE, Stefano, *¿Estrategia étnica o estrategia de clase?*, en CONTRERAS, Jesús, *Identidad étnica y movimientos indios*, Talasia, Madrid, 1992, p. 107.

IV. ¿Es necesaria e irreversible la incorporación de los pueblos indígenas al proceso de globalización?

Primero, debemos preguntarnos si el proceso de globalización es irreversible o no. Todo parece indicar que, de manera irremediable, la mundialización continuará fortaleciéndose.

Rodolfo Stavenhagen, dice que “nuestras elites gobernantes en América Latina y los países independientes de Asia y Africa, asumieron el modelo del Estado nacional clásico en el que predomina el modelo cultural del grupo en el poder y éste tiene su identidad étnica, racial, religiosa o lingüística y pretende imponerla al resto de la sociedad.”¹⁷ En ese sentido, los grupos hegemónicos en América Latina, han fomentado la globalización con la intención de aprovechar las oportunidades que ésta ofrece, aunque dichas oportunidades no estén al alcance del resto de la sociedad, y han buscado apoyos externos que garanticen su permanencia en el poder, fundamentalmente de empresas transnacionales y multinacionales, así como de los gobiernos de los países más desarrollados, de manera tal que estos grupos hegemónicos han ido desestructurando las instituciones o más bien modificándolas para que no se opongan al proceso de mundialización.

Por tal motivo, creemos que la globalización o mundialización, es un proceso irreversible para los países latinoamericanos, que involucra por ende a sus pueblos indígenas.

A ello, debe sumársele que “Estamos viviendo el achicamiento del Estado, la reducción de la responsabilidad del Estado ante las demandas de los diferentes grupos que componen la sociedad nacional. Este achicamiento se da en los países industrializados...

¹⁷ STAVENHAGEN, Rodolfo, *Identidad cultural y globalización*, en *Visión crítica de la globalidad*, México, CELAG, 1998, p.165.

en los nuestros y en los más pobres de la periferia. Somos testigos de la desaparición progresiva de las políticas sociales, de la desaparición de los colchones sociales que podrían tal vez aminorar el impacto de la modernización galopante y salvaje, ya no hay recursos para los gastos sociales”¹⁸, de tal suerte que un Estado latinoamericano que en la actualidad pretendiera detener el proceso de globalización en el que se halla inmerso, ya no tiene la fuerza, el respaldo de las instituciones ni la protección legal para conseguirlo.

Por si esto fuera poco, debe agregarse que en forma inexorable se presenta una interrelación e interdependencia entre los distintos grupos sociales del orbe, debido a los avances tecnológicos en materia de comunicación. Todo esto, nos permite tener la certeza de que la globalización es, en efecto, irreversible.

Dado que este proceso implica -necesariamente- compartir símbolos, valores y prácticas culturales, resulta utópico pensar que los pueblos indígenas se pueden mantener al margen de estas transformaciones.

El problema central, entonces, es cómo puede darse la integración plena de los pueblos indígenas, al Estado del que forman parte, como primer paso, y posteriormente, al proceso de globalización, con cabal respeto a su dignidad.

Aún no hay respuestas concretas al respecto, sin embargo, todo parece indicar que la solución a esa problemática, pasa por un replanteamiento de los Estados nacionales. ¿Quién, si no el Estado nacional, puede velar por los derechos de las personas y pueblos indígenas? ¿El mercado global?

La globalización se presenta como marco idóneo para el crecimiento desmesurado de las empresas multinacionales y

¹⁸ *Ibidem*, p. 168.

transnacionales, quienes controlan ahora, en buena medida, las políticas económicas de los países y el flujo de capitales, por lo que la concentración de la riqueza se agudiza cada vez más. Según el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, correspondiente a 1999, la quinta parte más rica de la población mundial poseía el 86% del PIB mundial, en tanto que la quinta más pobre poseía sólo el 1%.

Como puede verse, es un asunto vital replantearnos nuestro concepto de Estado. Las multinacionales y transnacionales son incentivadas por los propios gobiernos, mediante subsidios y privilegios. Desde la década de los años ochenta del siglo XX, los gobiernos donde se implantan políticas neoliberales -como es el caso de casi todos los latinoamericanos- privatizan sus instituciones y las entregan a manos de los grandes consorcios.

En este escenario, resulta evidente que se requiere, no del Estado paternalista de antaño, pero sí de un Estado fuerte que no abandone su papel como ente regulador de lo que tiene que ser regulado en beneficio de la sociedad. Esto es necesario para garantizar los derechos de los individuos en general y con mayor razón los de aquellos que padecen situaciones de desventaja, como los propios indígenas.

La tendencia apunta hacia un debilitamiento del Estado, cuyo resultado extremo sería la pérdida absoluta de control sobre las empresas multinacionales y transnacionales. Es difícil, pero debe intentarse detener esa inercia.

V. El respeto a los derechos humanos como requisito para la inserción plena de los indígenas en el proceso de globalización

A lo largo y ancho de América Latina subsisten pueblos indígenas cuyos derechos humanos, *de facto*, han sido no sólo relativizados

sino incluso en ocasiones negados, imponiéndoseles por lo regular, patrones racistas, con los que velada o abiertamente se ha pretendido apartarlos de sus orígenes e historia. Este proceso se ha realizado en aras de un supuesto objetivo nacional, que ha buscado asimilarlos a la cultura nacional y despojarlos de su identidad particular.

A partir de la llegada de los europeos, los indígenas del continente americano comenzaron a padecer la imposición de modelos culturales extraños a ellos, sin tomar en cuenta sus costumbres se les impusieron modelos socioeconómicos que van en contra de su cosmovisión y se les confinó en selvas, desiertos y sierras.

La conquista europea produjo el genocidio de gran cantidad de pueblos indígenas cuya población fue exterminada, a lo cual se sumó la destrucción de la producción cultural, social y económica de muchos otros pueblos.¹⁹

El sector más pobre y explotado de América Latina, desde hace mucho tiempo, lo constituyen los pueblos indígenas. En gran proporción, sobreviven al margen de la vida económica, política, social y cultural de sus países, o se alquilan como mano de obra no calificada. De tal suerte que su situación social y económica los hace enfrentar condiciones de vida infrahumanas.

De hecho, las naciones latinoamericanas están compuestas por un mosaico étnico y cultural que deviene en gran proporción de las poblaciones indígenas. Así, el pasado y presente de nuestros países está sustentado y ha sido enriquecido por las diversas contribuciones que en los órdenes artístico, económico y social han realizado los pueblos indígenas. Sin embargo, su aportación no ha sido valorada adecuadamente.

¹⁹ En México, a la llegada de los españoles, la población indígena era de entre 25 y 30 millones; a 60 años de la conquista el número de naturales ascendía a 3 millones. Cook F. Sherborne *et al. Ensayos sobre historia de la población, México y el Caribe*, México, Siglo XXI, p. 184.

Por este motivo, el reto capital en torno a los derechos humanos de este grupo vulnerable de las sociedades latinoamericanas, se centra en encontrar las vías para lograr su plena vigencia en la vida diaria. Es decir, hallar los mecanismos apropiados para pasar de la aceptación meramente formal y retórica de sus derechos, en que han caído algunos Estados de la región, a la práctica cotidiana de éstos.

Lograr el cabal respeto a los derechos humanos de los indígenas, es tarea de la mayor importancia, pues debemos tener presente que el surgimiento de una conciencia étnica en todo el mundo, ha fortalecido el esfuerzo de los pueblos indígenas americanos por persistir, aun cuando, en términos generales, muchos de los Estados nacionales no los reconozcan, ni se les reivindique como tales, en ordenamiento legal alguno.

Muchos de los conflictos que padecen los países del orbe, tienen su origen en movimientos que reclaman los derechos de las minorías étnicas, y que buscan en algunos casos la construcción de una identidad nacional con base en un criterio étnico, por ello, esta clase de fenómenos sociales busca la secesión de sus territorios para erigir nuevos países. En este sentido, podemos citar los casos de los movimientos nacionalistas vasco y catalán, la lucha de los irlandeses, los conflictos étnicos en la ex Yugoslavia, por referir algunos. La lid de los pueblos indígenas latinoamericanos, es de naturaleza distinta, porque en términos generales, reconoce a los Estados nacionales, y exige a éstos, la creación de espacios propios para su desarrollo.

La realidad que vive cada uno de los pueblos indígenas en su país, dota de características y rasgos particulares a sus demandas por la defensa y promoción de sus derechos humanos, asimismo, los escenarios particulares plantean retos específicos a sus organizaciones. No obstante, es posible, de manera genérica,

enumerar algunas de las demandas que son comunes a todos ellos.

Guillermo Bonfil Batalla²⁰ sintetiza de manera sobresaliente las demandas políticas del conglomerado indígena latinoamericano, que se resumen en los siguientes aspectos:

- a. *Defensa y recuperación de sus tierras. El vínculo con la tierra es un tema recurrente en el pensamiento indio.*
- b. *Reconocimiento y aceptación por la sociedad nacional de las lenguas indias y su uso, así como de la especificidad étnica indígena.*
- c. *Adaptación del sistema educativo a las necesidades culturales del grupo étnico indígena y control de la comunidad sobre las escuelas.*
- d. *Derechos y tratamiento igual por parte del Estado y cese a los abusos, la discriminación y el racismo.*
- e. *Protección contra la violencia y los abusos practicados contra los indígenas por los no indígenas.*
- f. *Rechazo de la actividad religiosa misionera (aunque algunos grupos indígenas reconocen la ayuda que han recibido de los sectores progresistas de las iglesias).*
- g. *Rechazo de los programas indigenistas gubernamentales tecnocráticos y paternalistas que les han sido impuestos contra su voluntad y sus intereses y sin su participación efectiva.*

²⁰ Según cita de STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los movimientos indígenas y el Estado-Nación en América Latina*, México, Cadal, 1984, p. 196. Con fundamento en BONFIL BATALLA, Guillermo. *Utopía y revolución*, México, Nueva Imagen, 1981, pp. 42-47.

-
- h. Mayor participación política indígena en el manejo de sus propios asuntos y, en general, rechazo del sistema partidista tradicional.*
- i. Como demanda extrema de algunos, está la autodeterminación política de las naciones indias.*

A la fecha, podemos aseverar que en Latinoamérica no se tiene un movimiento indígena unificado, aunque la propuesta de las organizaciones indígenas va en este sentido; tampoco existe un conjunto acabado de principios, objetivos y estrategias que le den sustento, se trata sobre todo de un movimiento social que emerge con una incipiente ideología sustentada en criterios étnicos. Movimiento que surge como alternativa, entre la política oficial y el entorno político y cultural prevaleciente.

El problema central parece ser la tendencia de las sociedades latinoamericanas, a tratar de incorporar por la fuerza a los indígenas, a lo que se considera como el desarrollo nacional, que no es otra cosa que el concepto que del desarrollo, tienen los grupos de elite o hegemónicos, en cada uno de los países latinoamericanos. Ello ha resultado contraproducente y, la mayoría de las veces, absolutamente ineficaz. Así, en la actualidad seguimos observando a los pueblos indígenas sumidos en la miseria y cada vez más reacios a aceptar la intromisión de los mestizos en la búsqueda de soluciones a sus conflictos.

Como una alternativa a todo esto, vale la pena reflexionar acerca de las bondades del etnodesarrollo, entendido como la ampliación y consolidación de los ámbitos de la cultura propia, mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada, para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que considere, lo cual implica una organización

equitativa y propia del poder. Esto significa que el grupo étnico es una autoridad política administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituye su proyecto de desarrollo dentro de un proceso de **creciente autonomía y autogestión.**²¹

La importancia de los derechos humanos para lograr la incorporación plena de los pueblos indígenas en el proceso de globalización, es bastante clara, a la luz de la siguiente definición: *los derechos humanos son el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al hombre por el simple hecho de su existencia; tienen como finalidad salvaguardar la dignidad de la persona humana considerada individual o colectivamente; su observancia comprende una serie de obligaciones y deberes, tanto para el Estado, como para los individuos, cuyo cumplimiento debe ser garantizado por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia.*

Por eso, afirmamos que la vigencia plena de los derechos humanos de los indígenas y el etnodesarrollo fomentados desde la instancia gubernamental, pueden favorecer las condiciones necesarias para la incorporación de los pueblos indígenas a la globalización que tiene lugar en nuestro planeta, en condiciones de verdadera equidad respecto del resto de los individuos.

Para quienes estamos convencidos de esto, resulta alentador percibir el surgimiento a últimas fechas de organizaciones fraguadas desde las mismas comunidades indígenas, cuya finalidad es, precisamente la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas, así como la reivindicación de sus demandas.

²¹ Cfr. *Declaración de San José sobre Etnocidio y Etnodesarrollo*, San José, C. R. FLACSO-UNESCO, 1981.

Pero este fenómeno no puede derivar, por sí solo, en una incorporación digna e integral de estos pueblos al proceso de globalización. Es necesario brindar capacitación a los indígenas para que además de sus propias formas de organización, asimilen formas organizativas no indígenas que les permitan establecer puentes de negociación en condiciones de igualdad.

Esto obliga a los propios indígenas a prepararse para servir como interlocutores eficaces entre su comunidad y el exterior. De esta guisa, nosotros planteamos la promoción y defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas como una estrategia que debe surgir sobre todo, de las propias organizaciones indígenas, pero debe ser apoyada por los respectivos Estados. Creemos que por sus características, los derechos humanos son un marco referencial, que puede dar forma y sustento a las demandas indígenas, además de que puede delinear la articulación de mecanismos para reivindicarlas.

En ese sentido, consideramos que es una necesidad prioritaria, conformar un catálogo de derechos de los grupos étnicos, que considere las demandas reiteradas de los pueblos indígenas y las enriquezca con un conjunto de principios acordes a la realidad actual, cuya finalidad sea preservar un espacio -no solamente físico- para el pleno desarrollo de estos pueblos y su cabal integración al proceso de globalización.

Sabemos que existe un proyecto respaldado por la Organización de las Naciones Unidas, tendente a elaborar un documento que contenga los derechos humanos de los pueblos indígenas, sin embargo, el desarrollo vertiginoso del proceso de globalización, torna necesaria la realización de estudios e investigaciones, así como consultas, a fin de contar, a la brevedad, con un documento de este tipo.

Como actores principales en la tarea de divulgación de los derechos indígenas podemos considerar además del Estado, a las propias organizaciones indígenas y a los Organismos no Gubernamentales. En este punto es obligado reiterar que resulta fundamental la formación y profesionalización de representantes indígenas, para que ellos mismos diseñen sus proyectos de etnodesarrollo y puedan entablar diálogo y negociación, con dependencias y organizaciones gubernamentales y civiles, en un plano de igualdad.

A este respecto, el trabajo de los organismos públicos de derechos humanos tiene mucho que aportar, es imperioso que en su labor cotidiana de difusión de los derechos humanos, den a conocer los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y que trabajen decididamente en su ámbito de competencia, por la defensa de aquéllos.

Pero también es importante que el concurso de la sociedad latinoamericana, se traduzca en una oportunidad para que todos los que formamos parte de ella, logremos aprender de estas experiencias. Que sea una doble vía, que desarrollemos una capacidad crítica que nos permita estar en contacto con la realidad que viven los indígenas y que sirva para erigir opciones distintas a la sumisión o resignación.

Si como latinoamericanos aspiramos a beneficiarnos de las ventajas que ofrece la mundialización, es imprescindible que nuestros gobiernos consideren como requisito para ello, la vigencia plena de los derechos humanos de todos, comenzando por los de los indígenas. Esto conlleva, necesariamente, el reconocimiento a su derecho de intervenir en la conformación de los planes y programas que se desarrollan en las comunidades indígenas de cada uno de los países de América Latina, y en las decisiones nacionales.

VI. Conclusiones

Creemos que el proceso de globalización, con todos sus aspectos negativos, abre, sin embargo, la oportunidad de romper con los esquemas de subordinación a que se encuentran sometidos los pueblos indígenas. Por muchos años, como se sabe, los pueblos indígenas han estado sujetos a un rígido control que por lo general, llega a la marginación absoluta, por parte del grupo hegemónico constituido, en el caso de los países latinoamericanos, por los mestizos. Sin embargo, dentro de las transformaciones que conlleva la mundialización, puede darse lugar al desarrollo de estrategias de integración social que partan de las propias bases de la sociedad, sin depender sustancialmente de las cúpulas.

En las relaciones comerciales, por ejemplo, los medios de comunicación existentes en la actualidad, al igual que la desregulación sobre los flujos del mercado, permiten a grupos de artesanos comercializar sus productos con negocios o cadenas de otros países.

No obstante, para que esas oportunidades sean reales, se requiere de elementos propiciatorios que solo pueden ser proporcionados por el Estado, tales como la educación, la capacitación en materia de autogestión y la asesoría para la conformación de microempresas, entre otros. Es decir, la globalización ofrece posibilidades derivadas de la interrelación tan estrecha que se da hoy día en los países del orbe, pero este factor no es la panacea, debido a que el desarrollo requiere de otras condiciones económicas, políticas y sociales, que solo pueden ser posibles mediante el replanteamiento del Estado moderno y específicamente, de los sistemas de gobierno.

Como afirman *Ciro Gómez* y *Roberto Mangabeira*, se requiere entonces de un Estado fuerte, con presencia, donde los ciudadanos

cuenten con instrumentos como la iniciativa popular para revocar mandatos, donde haya un Ministerio Público independiente e instituciones que protejan verdaderamente de los abusos del poder. Es necesario también que ese Estado, regule de manera real y efectiva las operaciones comerciales a fin de evitar que se constituyan, de facto, cárteles y oligopolios como ocurre en la actualidad en toda América Latina. En ese sentido, es necesaria la reorientación del apoyo del Estado hacia las micro y medianas empresas, la apertura de canales entre el ahorro y la inversión. Es imprescindible asimismo, que el Estado garantice un conjunto básico de derechos humanos con la intención de corregir las desventajas económicas y sociales, pues a final de cuentas, ese es el único camino para construir una política liberadora.²²

Debe hacerse énfasis en la necesidad de la vigencia plena de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, como individuos y colectividades, atendiendo particularmente a los rasgos de indivisibilidad, complementariedad e interdependencia de los derechos humanos.²³

Nuestra propuesta para la vigencia sociológica de los derechos humanos de los pueblos indígenas, se fundamenta primordialmente en la educación, en una que considere la realidad de los pueblos indígenas de América Latina, que los dote de instrumentos eficaces para enfrentar la vida, que rompa ese círculo vicioso de injusticia y marginación social en el que la mayoría de aquéllos se encuentran inmersos, que permita construir

²² Cfr. GOMES FERREIRA, Ciro y MANGABEIRA UNGER, Roberto. *Una alternativa práctica al neoliberalismo*, México, Océano, 1998, pp. 25-33.

²³ Consideramos que los derechos humanos son indivisibles, en razón de que en conjunto representan la integridad de un catálogo de derechos conformado a lo largo de la historia, por lo cual la vigencia sociológica de unos exige el disfrute de los demás. Son complementarios, en virtud de que cada uno de los grupos de derechos: civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; además de los de solidaridad, muestran una parcela específica dentro del campo de los derechos fundamentales y son complemento de sus similares. Son interdependientes, pues su conjunto muestra la diversidad y riqueza de cuestiones que lo estructuran y al mismo tiempo, los vínculos que existen entre todos y cada uno de los derechos que lo integran, lo que hace evidente esa interdependencia.

alternativas a la sumisión o resignación, que valore y rescate las lenguas autóctonas.

Todo esto no será más que un noble propósito, si no se involucra en ello a la sociedad en su conjunto, planteándose una estrategia gubernamental que haga sensible a la colectividad y que fomente la acción de las organizaciones de la sociedad civil.

El posible antagonismo entre las formas de organización tradicionales de los pueblos indígenas y las formas occidentales, debe ser zanjado por cuanto a la posibilidad que ofrece el modelo occidental para el etnodesarrollo, pues no puede negarse la influencia y adopción de costumbres occidentales en el mundo indígena y viceversa.

Por otro lado, es necesario advertir que no basta con legislar a favor de los indígenas, resulta imperioso destinar cuantiosos recursos tanto para la educación como para proyectos y programas de desarrollo que surjan a instancia de los propios pueblos indígenas.

Es preciso replantear las estrategias gubernamentales, a fin de que las instituciones nacionales encargadas de la materia, coordinen las actividades de las distintas secretarías de Estado que se relacionan con la problemática de las diferentes etnias, para estructurar planes y programas multidisciplinarios que respondan con acciones concertadas, a la problemática de los pueblos indígenas.

De igual manera, se deben crear instrumentos operativos que aseguren la participación de los pueblos indígenas en las políticas indigenistas nacionales.

Cada país en lo particular y toda la región en lo general, se verán fortalecidos, cuando reconozcan en la vida cotidiana la

importancia de los pueblos indígenas; abogamos por la incorporación de éstos a un avance que no afecte su cultura, un desarrollo particular que los involucre en el desarrollo nacional, que los enriquezca en todos los sentidos, que los haga partícipes de los beneficios del proceso de globalización en marcha.

Bibliografía

BÉJAR NAVARRO, Raúl y CAPELLO G. Héctor, *Sobre la identidad y el carácter nacionales; un programa de investigación a mediano plazo*, México: UNAM, 1986.

BONFIL BATALLA, Guillermo. *Utopía y revolución*, México, Nueva Imagen, 1981.

CONTRERAS, Jesús. *Identidad étnica y movimientos indios*, Madrid, Talasia, 1992.

COOK F. Sherborne et. al. *Ensayos sobre historia de la población, México y el Caribe*, México, Siglo XXI.

FLACSO-UNESCO, *Declaración de San José sobre etnocidio y etnodesarrollo*, San José, C.R., 1981.

GOMES FERREIRA, Ciro y MANGABEIRA UNGER, Roberto. *Una alternativa práctica al neoliberalismo*, México, Océano, 1998.

KAPLAN, Marcos, *Modelos mundiales y participación social*, México, FCE, 1974.

LOUVIER CALDERON, Juan, *Cultura mexicana y globalización*, México, EDAMEX, 1995.

PÉREZ BALODANO, Andrés, *Ciudadanía política y social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1997.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los movimientos indígenas y el Estado-Nación en América Latina*, México, Cadal, 1984.

STAVENHAGEN, Rodolfo *et. al.* *Visión crítica de la globalidad*, México, CELAG, 1998.

ZEA, Leopoldo. *El problema de la identidad latinoamericana*, México, UNAM, 1985.
