

## Retos para la transformación: Trayectoria institucional para hacer frente a graves violaciones de derechos humanos en México

### » *Descripción del estudio:*

En el marco de la coyuntura política del cambio de gobierno y ante la crisis de derechos humanos, específicamente en el contexto de desapariciones forzadas, ejecuciones y una práctica generalizada de la tortura que se vive en México, se realizó un estudio de comportamiento de la institucionalización de la política pública en materia de graves violaciones a derechos humanos en la Administración Pública Federal (APF). La investigación se realizó con una perspectiva histórica y de memoria institucional con el objetivo de entender la construcción del estado del arte de la institucionalidad vigente en dicha materia y así aportar a la interlocución y cohesión de los órganos de la APF que están encargados prevenir, investigar, sancionar y reparar dichas violaciones a derechos humanos.



El estudio abarca un periodo de 24 años; es decir, 4 administraciones presidenciales -que van desde 1994 hasta 2018-, a través de las cuales se busca identificar el impacto que los organismos internacionales y regionales de protección a derechos humanos, así como la sociedad civil organizada y los grupos de víctimas, han tenido en la institucionalización de las políticas públicas que se han adoptado para hacer frente a las graves violaciones a derechos humanos. Como producto de la investigación se identificaron una serie de retos y oportunidades que tiene la próxima administración federal. El documento elaborado pretende ofrecer al nuevo gobierno una herramienta de memoria institucional, que permita analizar las posibilidades de creación, transformación y extinción de órganos de la APF para alcanzar una institucionalidad efectiva que responda a la situación actual.

### » *Metodología*

Para la construcción del presente estudio, se acudió a una variedad de fuentes a fin poder abarcar el periodo de análisis elegido, conceptualizar las graves violaciones a derechos humanos, rastrear la trayectoria de las instituciones bajo estudio, identificar el mapeo de la administración pública federal en materia de derechos humanos. Asimismo, dicha recopilación se centró en visibilizar el impacto de los organismos internacionales de derechos humanos y el movimiento de víctimas en esfuerzos por institucionalizar una política pública en la materia. Para ello se recopiló (i) información documental, que incluyó la revisión de artículos académicos, de los manuales generales de organización de las dependencias, los programas nacionales de derechos humano, informes temáticos y por país elaborados por organismos y organizaciones regionales e internacionales, notas de prensa y solicitudes

de información; e (ii) información testimonial, comprendida por 24 entrevistas realizadas a académicos, miembros de la sociedad civil, servidores públicos durante los sexenios objeto de estudio, personas expertas en derechos humanos, funcionarias y funcionarios públicos de la administración actual.

Además, con el propósito de facilitar la comprensión del ejercicio de sistematización de información de la trayectoria institucional en materia de graves violaciones a derechos humanos, el estudio cuenta con un importante componente de diseño que incluye el uso de imágenes, símbolos, tablas, organigramas y líneas de tiempo como una herramienta didáctica de apoyo a los textos desarrollados.

### » **Conclusiones generales:**

1. La institucionalización de la política pública dentro de la APF se ha concentrado en la “administración de conflictos”, siendo los casos emblemáticos de graves violaciones a derechos humanos de cada sexenio los que han condicionado la creación, modificación y extinción de instituciones dentro de las dependencias.
2. La falta de continuidad de la institucionalidad y la reacción improvisada frente a los casos emblemáticos ha impedido generar procesos serios de diseño, implementación y evaluación de institucionalidad frente a las diferentes prácticas que derivan en graves violaciones a derechos humanos.
3. No existe una política de Estado uniforme a nivel federal para prevenir, investigar, sancionar, reparar y erradicar las graves violaciones a derechos humanos. La trayectoria institucional, evidencia tensiones entre las diferentes entidades que impiden que la federación consolide un plan integral de acción.
4. Hay una gran necesidad de generar mecanismos de justicia transicional eficientes que permitan la obtención de verdad, justicia y reparación.
5. Los organismos internacionales y regionales de protección de derechos humanos han jugado un papel fundamental para que los compromisos internacionales adquiridos permeen la estructura orgánica-funcional de la APF. Además, el desarrollo institucional en los últimos años se debe en gran parte a los movimientos de la sociedad civil organizada, así como de los colectivos de víctimas y sus familiares.

### » **Conclusiones por dependencia:**

**Secretaría de Relaciones Exteriores:** El proceso de institucionalización de la política pública en materia de derechos humanos en el país fue empezado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. La agenda internacional de México y el deseo por posicionarse con una imagen mucho más positiva ante el mundo, colocaron a los derechos humanos en el centro de sus actividades, lo que poco a poco fue permeando la política interior.

**Secretaría de Gobernación:** A pesar de ser la dependencia conductora de la política interior en materia de derechos humanos, su capacidad tanto estructural como funcional se ve rebasada por la realidad nacional. Sus atribuciones en materia de derechos humanos son de tal magnitud que ha podido hacer poco para transversalizar una política de derechos humanos coherente en toda la APF, así como en otros niveles de gobierno.

**Fuerzas Armadas:** La forma y estructura en la cual las instituciones en materia de derechos humanos han sido incorporadas dentro de las fuerzas armadas se percibe como una estrategia de respuesta formal en superficie para hacer frente a la presión internacional, y no como una verdadera institucionalización de política pública en materia de derechos humanos.

**Seguridad Pública:** La falta de una estrategia sólida y de continuidad en materia de seguridad pública ha provocado que la institucionalización de la política pública de derechos humanos en dicha materia sea solo una herramienta de reacción frente a la participación de la Policía Federal en la comisión de graves violaciones a derechos humanos.

**Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas:** La falta de una reglamentación de la Ley que creó esta institución, las vagas definiciones de los términos "víctimas" y "violación a derechos humanos", así como los vacíos en la capacidad y coordinación que se observan, plantean grandes retos para garantizar el carácter integral de la reparación.

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos:** A pesar de su autonomía, desde el desarrollo institucional de las Visitadurías Generales, se observa a la CNDH como un órgano lento y precavido frente a la agenda pública en materia de derechos humanos. Asimismo, al igual que la APF, la CNDH ha operado de forma reactiva frente a casos emblemáticos, así como ante la presión internacional para la creación, modificación y extinción de institucionalidad.

**Procuraduría General de la República:** A pesar de la estructura construida en los últimos sexenios, ante la falta de autonomía y la politización de la estructura orgánica, la PGR se presenta como el primer nudo de la crisis de derechos y una de las principales fuentes de graves violaciones en el país, imposibilitando el castigo a los perpetradores y siendo incapaz de darle certidumbre a las víctimas para reclamar justicia, la reparación del daño y la verdad.

### » **Retos y oportunidades:**

1. ¿Qué hacer con la institucionalidad vigente? Aprovecharla, fortalecerla, dar más autonomía y presupuesto y crear los perfiles idóneos para ocupar los altos cargos.
2. El contexto actual presenta una oportunidad para crear instituciones autónomas que garanticen el derecho a la verdad y a la memoria, para terminar con el ciclo de violaciones a derechos humanos e impunidad. La institucionalización de la política de reparación tiene un reto pendiente de crear un sistema de reparación colectiva que permita reconstruir el tejido social y consolidarse como una garantía de no repetición.
3. El reto de regresar al Ejército a sus cuarteles debe estar acompañado de una institucionalización de políticas para garantizar una adecuada investigación y sanción de los responsables de las graves violaciones a derechos humanos.
4. Cambiar el modelo de seguridad vigente y derogar la Ley de Seguridad Interior son decisiones claves para permitir la institucionalización efectiva de las políticas de prevención en materia de derechos humanos.
5. La austeridad fiscal presenta un gran reto para dotar a las instituciones de presupuesto y personal capacitado.