

DERECHOS HUMANOS Y PROTESTA SOCIAL EN MÉXICO

Audiencia temática presentada
ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA

Octubre de 2014



El 30 de octubre de 2014 las organizaciones que conformamos el *Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social*¹ denunciarnos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la grave situación que atraviesa la protesta social en México. Situación que, además de constituirse en una grave violación a la libertad de expresión y a los derechos de reunión y asociación, compromete el ejercicio libre que hace posible el goce de otros derechos y libertades.

Durante la audiencia, la CIDH escuchó las exposiciones de Pilar Tavera (Propuesta Cívica), Perseo Quiroz (Amnistía Internacional), Sofía de Robina (CAUSA), Estephanie Erin Brewer (Centro Prodh), Leopoldo Maldonado (Artículo 19) y Miguel Moguel (Fundar). La delegación mexicana estuvo integrada por Juan Manuel Gómez R. (Secretario de Relaciones Exteriores), Lía Limón (Subsecretaria de derechos humanos de la Secretaría de Gobernación), José Montiel (representante del Gobierno del estado de Puebla) y Jesús Rodríguez (representante del Gobierno del Distrito Federal).

Por la CIDH estuvieron presentes Felipe González, vicepresidente 2º.; Emilio Álvarez Icaza, Secretario Ejecutivo; Rosa María Ortiz, Comisionada de la CIDH; James L. Cavallaro, relator para México y Édison Lanza, Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión.

La denuncia presentada ante la CIDH da cuenta de las iniciativas federales y estatales que buscan limitar la libre expresión y regular diversos aspectos en torno a la protesta social. De ahí que en su exposición, el documento presentado por las organizaciones durante la audiencia aborda temporalmente la problemática relacionada con la protesta social y con el ejercicio pleno de derechos y libertades asociadas a la misma en tres momentos: antes, durante y después de la misma.

¹ El Frente está conformado por las siguientes organizaciones: ARTICLE 19, Causa, Colectivo de Abogadas y Abogados Solidarios, Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vitoria O.P. A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel A. Pro Juárez A.C., Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., Propuesta Cívica A.C., Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos" A.C. y Servicios y Asesoría para la Paz, A.C.



Foto publicada en la cuenta de tuit de @Resonancias_MX el 1 de diciembre de 2012.

I. PERSPECTIVA DE LOS PETICIONARIOS

Los temas abordados durante la Audiencias temática ante la CIDH por los peticionarios se resumen en:

- Leyes que pretenden inhibir la protesta.
- Represión a manifestantes y personas que documentan la protesta.
- Impunidad para autoridades que agreden a manifestantes.

Pilar Tavera, directora ejecutiva de Propuesta Cívica abrió la participación de los peticionarios reiterando al gobierno mexicano la exigencia de justicia y verdad por los hechos que tuvieron lugar el viernes 26 de septiembre en Iguala, Gro. y que comprometen la integridad y la vida de 43 estudiantes de la normal Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero.

Perseo Quiroz, director ejecutivo de Amnistía Internacional sección México, habló sobre el contexto mexicano en el que se enmarcan las expresiones de protesta social. Inició subrayando la crisis de derechos humanos por la que atraviesa nuestro país (evidenciada por la cifra de personas desaparecidas, por la persistencia de la tortura y por el número de personas que han perdido la vida como consecuencia de la violencia en México).

Frente a dicho contexto de crisis –y ante la ineficacia de los mecanismos institucionales para resolver adecuadamente la conflictividad social– la protesta social se convierte en un recurso a través del cual la ciudadanía busca colocar sus demandas y necesidades, y exponer su inconformidad y su desacuerdo. Expresiones que llevan detrás una carga de reclamo por la ineficacia del Estado para atender y resolver adecuadamente la problemática que manifiestan con su protesta.



Foto de la audiencia publicada en su portal por la CIDH.

i.i Antes de la Protesta

Sofia de Robina, representante del Colectivo de Abogadas y Abogados CAUSA, expone la forma como el Estado mexicano ha respondido ante estas expresiones enfatizando el impulso de legislaciones (a nivel federal y estatal) que directa o indirectamente, buscan regular la protesta y el espacio público. El informe documenta por lo menos 10 iniciativas que, durante este último año, han sido presentadas con la intención de restringir las libertades de expresión, reunión y protesta social.

En cuanto a las legislaciones que impactan de manera directa la protesta social sobresalen cuatro leyes que durante 2014, fueron aprobadas por Congresos locales y publicadas para su aplicación en las entidades de Quintana Roo, Puebla, Chiapas y el Distrito Federal.

De manera indirecta señaló la existencia de normas que establecen medidas como la geolocalización en tiempo real, la retención de datos de usuarios de telefonía y la suspensión del servicio de telefonía sin orden judicial ni otras salvaguardas contra el abuso de estas medidas que pueden ser usadas e contra de los derechos de quienes se manifiestan.

Finalmente, expresó la preocupación ante la criminalización de la protesta social, principalmente visible en el uso indebido del derecho penal y la estigmatización que realizan funcionarios públicos y que replican los medios de comunicación para denostar la expresión de la protesta.

i.ii Durante la Protesta

Stephanie E. Brewer, integrante del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", expuso elementos que dan cuenta de un patrón de represión que se ha incrementado en los últimos dos

años y que incluye el uso discrecional de la fuerza pública, prácticas de tortura, detenciones arbitrarias, entre otras. Todas ellas en el contexto de la protesta y dirigidas principalmente hacia líderes de movimientos sociales, defensores de derechos humanos y periodistas.

Entre los casos documentados por el Frente y que dan cuenta de esta política de represión y criminalización de la protesta se señalaron:

- Los hechos ocurridos el 1º. De diciembre de 2012 en el marco de la toma de posesión de la actual administración.
- Los hechos del 2 de octubre de 2013 donde defensores de derechos humanos y periodistas que trataban de documentar una detención arbitraria, fueron agredidos por elementos de la policía del Distrito Federal.
- El caso Chalchihuapan. Puebla donde perdió la vida el menor José Luis Tehuatle a causa de una lata de gas que disparó un elemento de la policía estatal en julio de 2014.
- El caso del operativo de desalojo del movimiento social de Felipe carrillo Puerto en Quintana Roo, por antimotines y judiciales. Los hechos tuvieron lugar en agosto de 2014.

Finalizó señalando la gravedad de los tipos penales que se aplican a los manifestantes para criminalizar la expresión de la protesta, en tanto que son ambiguos y abiertos (terrorismo, ultraje, ataques a la paz pública) y contemplan penas graves.



Foto de la audiencia publicada en su portal por la CIDH.

i.iii Después de la Protesta

Leopoldo Maldonado, abogado de la organización Artículo 19, inició apuntando la complejidad de la situación de la protesta social en México y donde la represión continúa siendo una práctica persistente.

El énfasis de su exposición se concentró en explicar a la CIDH la ineficacia de los recursos internos previstos por la legislación mexicana para proteger efectivamente los derechos a la libertad de expresión, asociación, reunión y protesta social. Lo anterior, documentado a partir de:

- Los 32 juicios de amparo promovidos por el Frente contra las leyes anti protesta en el Distrito Federal² y en los estados de Quintana Roo³ y Puebla⁴;
- Las omisiones de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (en particular de la CNDH) para activar mecanismos de control abstracto de constitucionalidad;⁵
- La negligencia de éstos mismos organismos públicos para emitir recomendaciones y/o la falta de seguimiento a las que sí han formulado como es el caso de Puebla;⁶ y finalmente,
- La impunidad que prevalece ante los actos de represión de las autoridades involucradas y que dieron lugar a la comisión de graves violaciones a los derechos antes enunciados en el contexto de la protesta social.

² En el Distrito Federal se promovieron 20 amparos de académicos, sindicatos, defensoras y defensores de derechos humanos y periodistas en contra de la Ley de Movilidad. Se solicitó la suspensión de la aplicación de la Ley en tanto se resolvía el fondo del asunto. Sólo un juez otorgó la suspensión y el resto fueron negadas bajo argumentos rígidos, restrictivos y formalistas.

³ En Quintana Roo se replican los argumentos y se niega la suspensión.

⁴ En Puebla sólo un juzgado otorgó dos suspensiones señalando que la Ley que avala el uso de la fuerza puede inhibir la libre expresión.

⁵ Solicitamos en cuatro ocasiones a las Comisiones de derechos humanos que promovieran acciones de inconstitucionalidad –una facultad que la Constitución les confiere– para que la Suprema Corte realizara un control abstracto de constitucionalidad y convencionalidad de estas normas.

La respuesta que dio tardíamente la CNDH a nuestra solicitud señala que “esta facultad es potestativa, no imperativa y discrecional” por lo que evade la responsabilidad de presentarla pero tampoco brinda argumentos para explicar porque son acordes con la Constitución y los Tratados Internacionales de derechos humanos.

Finalmente, hay elementos que nos permiten mostrar el uso político que la CNDH y las Comisiones en los estados le dan a esta facultad.

⁶ Se han emitido dos recomendaciones: La 7/2013 de la CDHDF y la 2VG/2014 de la CNDH las cuales siguen hasta el momento sin cumplimiento.

Concluye expresando nuestra preocupación sobre los recursos de protección internos, en tanto que es clara la forma como se les ha desprovisto de efectividad para prevenir, tutelar y sancionar los daños contra las y los manifestantes.



Foto de la audiencia publicada en su portal por la CIDH.

En cuanto a las peticiones, Miguel Moguel, investigador de Fundar, Centro de Análisis e investigación, expuso los petitorios en representación del colectivo de organizaciones que conforman el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social. En este sentido, solicitó:

A la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH, que realice una visita oficial a México en el año 2015 para:

- Analizar el estado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas al Estado en su informe de 2010. Con especial énfasis en los temas expuestos en la presente audiencia.

A la Comisión Interamericana,

- Que incluya la información expuesta en esta audiencia en su próximo *Informe sobre criminalización de las defensoras y defensores de derechos humanos a través del uso indebido del derecho penal*, a cargo de la Relatoría sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.
- Que externé su preocupación por la represión de la libertad de expresión y la protesta social en México.

Al Estado mexicano,

Que en particular, instrumente y ponga en marcha una serie de acciones que se enumeran en el informe para proteger efectivamente y garantizar plenamente la protesta social como mecanismo democrático para el ejercicio de derechos de reunión, de asociación y la libertad de expresión.

II. PERSPECTIVA DEL GOBIERNO MEXICANO

El Canciller Gómez Robledo inauguró la participación de la delegación del Estado mexicano llamando la atención sobre los aspectos señalados por los peticionarios sobre la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En este sentido señaló que, a pesar de tratarse de un órgano autónomo, sería importante analizar el desempeño de esta institución que goza en efecto de amplias facultades para la vigilancia y protección de los derechos humanos en México.



Foto de la audiencia publicada en su portal por la CIDH.

La Subsecretaria de derechos humanos, Lía Limón, expuso lo que desde nuestra perspectiva es el núcleo problemático que nos convoca a esta audiencia. Ya que si bien expresa que el Estado mexicano tiene como premisas que *“la protesta social es la expresión evidente de diversos derechos humanos protegidos en nuestro marco jurídico”* y que *“cualquier interferencia atentaría contra los derechos y bases de nuestro sistema democrático”*, concluye en que el deber del Estado de proteger este derecho tiene como límites los marcos establecidos por la ley y el respeto a los derechos de terceros.

En este sentido, creemos que merece atención cuando el tema de la audiencia busca en efecto problematizar el impulso de leyes (a nivel federal y estatal) que directa o indirectamente, buscan regular la protesta, criminalizar su expresión y restringir el espacio público para su expresión.

La Subsecretaria hace hincapié en la existencia de protocolos para el uso legítimo de la fuerza pública que regulan no sólo a las fuerzas policíacas sino también al ejército. Sin embargo, los casos expuestos y documentados por los peticionarios dan cuenta no sólo de su desuso, sino de la discrecionalidad e impunidad con la que actúan las fuerzas públicas al

margen de los principios contenidos en dichos instrumentos.

Señaló que además de los Protocolos, otro de los avances en materia de protección a derechos humanos es la existencia de un *Mecanismo de Protección a Defensores y Periodistas*. Sin embargo sobre este punto, no sólo los peticionarios sino también otras organizaciones de derechos humanos, se ha señalado la existencia de problemas estructurales que limitan los alcances y el cumplimiento del mandato de dicho mecanismo y cuyo principal reclamo, es por su incapacidad para salvaguardar plenamente la integridad y la vida de estos defensores.⁷

Punto sobre el cual el propio Estado mexicano ya había sido llamado a cuentas por organizaciones mexicanas en el marco de las audiencias de la CIDH en marzo de 2014.

Por su parte, Jesús Rodríguez (Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica del Distrito Federal) admite tácitamente la responsabilidad de su gobierno por los hechos ocurridos durante los operativos del 1 de diciembre de 2012. Hechos con motivo de los cuales, la CDHDF emitió la recomendación 07/2013.⁸

Enfatizó el compromiso de su gobierno por el respeto a la libertad de expresión, insistiendo en que con motivo de la citada recomendación, los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública local fueron capacitados en el contenido de los protocolos que regulan:

- la actuación policial y el control de multitudes;
- la detención de infractores y probables responsables en materia penal y de cultura cívica;
- la preservación de los derechos humanos de la población LGBTTTI;
- la detención de adolescentes en conflicto con la Ley; y,
- la atención multidisciplinaria a niñas, niños, adolescentes y jóvenes en manifestaciones, concentraciones, eventos culturales, sociales y deportivos.

⁷ Comunicado: <http://tinyurl.com/pb79q39>

⁸ CDHDF: Caso “Violaciones a derechos humanos en el contexto del operativo policial del 1 de diciembre de 2012 denominado por las autoridades del Distrito Federal “Transmisión del Poder Ejecutivo Federal y “Palacio Nacional” <http://tinyurl.com/lsub87h>

Sobre las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la CDHDF y la CNDH en agosto de 2014 contra la *Ley de Movilidad* para el Distrito Federal, el representante argumentó que, con motivo de las manifestaciones en el contexto de las elecciones de 2006, ambos organismos emitieron recomendaciones solicitando al Gobierno del Distrito Federal “que se regularan las marchas y las manifestaciones”. Posteriormente en 2013, la CNDH exigió que se establecieran medidas cautelares “para evitar el cierre de avenidas y lugares de concentración pública”.⁹

El representante fue categórico al final de su intervención señalando la preeminencia del derecho a la movilidad (refiriéndose a la de los vehículos automotores). Derecho frente al cual, subrayó la necesidad de establecer condiciones para la expresión libre de la protesta social y de la manifestación pública –poniendo como ejemplo el “aviso previo”– argumentando que de no hacerse así, una ciudad de siete millones de habitantes como el Distrito Federal “se colapsaría”.



Foto de la audiencia publicada en su portal por la CIDH.

Por su parte, José Montiel (Consejero jurídico del gobierno de Puebla) reconoció los posibles defectos de la denominada “Ley Bala” –y en este sentido, llamó la atención de los integrantes de la CIDH de que el Congreso local estaría realizando modificaciones a la citada ley– pero en ningún momento asumió la responsabilidad de la entidad de intentar regular las manifestaciones en la entidad ni mucho menos, por

⁹ Sobre este punto el Secretario Técnico de la CIDH, Emilio Álvarez Icaza fue terminante al afirmar que la recomendación de 2006 citada por el representante del Gobierno del Distrito Federal tiene dos características: i. que en la construcción se garantice la participación de sociedad civil y expertos y, ii. que se garanticen los derechos humanos de los manifestantes”.

los hechos de la comunidad de Chalchihuapan a los que calificó como “excepcionales” y sin conexión con la puesta en marcha de la citada Ley.

Insistió en que el objeto de la ley es el de regular el uso de la fuerza pública y concede que si existen malas interpretaciones no es por su contenido, sino por cuestiones semánticas que requieren ser despejadas.

III. PERSPECTIVA DE LA CIDH

Después de escuchar a las organizaciones peticionarias y a los representantes del Estado mexicano, la CIDH sostuvo la importancia que tiene la protesta social en contextos graves como el que actualmente vive el país.

Édison Lanza, Relator de la Libertad de Expresión manifestó que este tema ha representado el interés y la atención de la Relatoría desde 2010.

El Relator solicitó al Estado mexicano información:

- Sobre los avances en las investigaciones de las manifestaciones del 2 de octubre de 2013 y las sanciones aplicadas a las autoridades responsables.
- Sobre el estado en el que se encuentra la modificación a la Ley de Movilidad del Distrito Federal que busca imponer regulaciones y prohibiciones a la protesta social (p.ej. uso de vías públicas, vías primarias, aviso previo) y sobre la cual la Relatoría alertó al Estado mexicano en enero de 2014.
- Sobre el estado en el que se encuentra la modificación de la Ley en Puebla misma que, la Relatoría considera preocupante por la forma en la que establece una “concepción general desproporcionada” que parte del principio de que toda manifestación es violenta”.
- Sobre la aplicación de la Ley Secundaria a la reforma en telecomunicaciones donde el Estado aprobó un paquete de normas y artículos que afectan no sólo el derecho a la manifestación sino el derecho a la privacidad (geolocalización, bloqueo de dispositivos, acceso a datos).

El Comisionado James J. Cavallaro únicamente solicitó al Estado mexicano conocer el estatus del proceso y de las investigaciones en contra los policías involucrados en agresiones a manifestantes durante las protestas referidas por los peticionarios.

En su intervención, el representante del gobierno del Distrito Federal dio las cifras de los policías sancionados con motivo de los hechos del 1 de diciembre de 2012. Con relación a los demás casos, apuntó que se encuentran en averiguación previa. En cuanto al gobierno del estado Puebla, su representante señaló que en tanto que la información se encuentra contenida en expedientes de causas penales que están aún abiertas por lo que no es posible ofrecer estos datos.



Foto de la audiencia publicada en su portal por la CIDH.

La Comisionada Rosa María Ortiz cuestionó si no existen también otros mecanismos –además de las manifestaciones y de la protesta social– donde la sociedad civil pueda participar en la elaboración y evaluación de las políticas. Donde la sociedad pueda hacer llegar sus reivindicaciones y participar.

Los peticionarios respondimos a esta pregunta explicando la forma como habríamos de aproximarnos a la protesta social para entenderla como parte de un ciclo de demanda y falta de respuesta por parte de las instituciones del Estado. Una expresión que busca mover la atención de aquellas para atender y dar solución efectiva a sus demandas y necesidades por tanto, llegar hasta éste supone la ineffectividad de cualquier otro mecanismo creado para dar solución a la conflictividad social.

En su participación, Emilio Álvarez Icaza, Secretario Ejecutivo de la CIDH, señaló que el marco para aproximarse a la problemática de la protesta social es entender claramente que en un estado democrático importa más regular el uso de la fuerza que la población. El paradigma democrático –apuntó– “no es controlar a la población. Es controlar a la policía”.

Los excesos cometidos en contextos de protesta social son una señal muy grave y ante ello, cuestionó la intención del gobierno mexicano de regular –o

tratar de regular– la protesta social mediante el impulso de leyes en el país y en los estados.

RELACIÓN DE ANEXOS RELEVANTES AL INFORME

Anexo 1. *Control del Espacio Público, Informe sobre retrocesos en las Libertades de Expresión y Reunión en el actual gobierno, Frente por la Libertad de Expresión y Protesta Social, abril de 2014.*

Disponible en:

<http://www.articulo19.org/quenoteapaguen-informe-sobre-criminalizacion-de-la-protesta-social/>

Anexo 2. *Informe sobre la situación de la Protesta en la Ciudad de México. Caso de estudio: Marchas conmemorativas del 2 de octubre.*

Disponible en:

<https://es.scribd.com/doc/179570778/Informe-2-de-octubre-Rompe-el-miedo>

Anexo 3. *Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 07/2013.*

Disponible en:

http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1307.pdf

Anexo 4. *Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Núm. 2VG/2014*

Disponible en:

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/ViolacionesGraves/002.pdf>

