

SANDRA SERRANO • DANIEL VÁZQUEZ
Coordinadores

Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos



FLACSO
MÉXICO

Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos

Sandra Serrano y Daniel Vázquez
Coordinadores



FLACSO
MÉXICO

Índice

Introducción

Sandra Serrano y Daniel Vázquez

1. Agresiones a periodistas y cobertura mediática de la corrupción

Georgina Flores-Ivich y Silvia Téliz Martínez

2. Política migratoria y violaciones graves a derechos humanos

Velia Cecilia Bobes

3. Apuntes sobre la reforma laboral y el fortalecimiento del Estado de derecho mexicano

Kimberly A. Nolan García

4. Perdidos en el proceso: la desaparición de personas en México

Sandra Serrano y Volga de Pina

5. Excepciones que confirman la regla de impunidad: análisis de los casos de desaparición forzada que avanzaron en el

sistema de justicia

Karina Ansolabehere

6. Impunidad y derecho a la salud

Horacio Ortiz y Daniel Vázquez

7. Cubanos en México. ¿A quién y cómo reclamo mis derechos?

Leduan Ramírez

Notas

Créditos

Introducción

Los antecedentes del libro

Si bien la historia de la FLACSO está directamente relacionada con los derechos humanos,^[1] la FLACSO México se adentró en los estudios de los derechos humanos de forma institucional a partir del 2006, con la creación de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia que hasta ahora sigue funcionando y produciendo especialistas en derechos humanos. A partir del nacimiento de la maestría también se creó la línea de investigación sobre derechos humanos, el programa de investigación que materializó la línea, un Seminario de Análisis Multidisciplinario de los Derechos Humanos en co-coordinación con el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y un Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México.

Es importante mencionar estos antecedentes porque el libro que tiene usted en sus manos abreva de este proceso docente y de investigación. En particular, los integrantes de la línea de

investigación en materia de derecho humanos ya contamos con tres textos que anteceden a este y que permiten comprender nuestros actuales intereses de investigación.

El primer libro trabajado en conjunto fue *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*. Se trata de un proceso de investigación que arrancó en el 2011 y requirió un par de años. Es perfectamente entendible que un libro sobre violencia y derechos humanos cocinado en esa época fuera una respuesta al clima de violencia y deterioro de los derechos humanos en México. Hoy se sabe que los años 2010 y 2011 fueron un pico en el aumento de la violencia, el cual comenzó a bajar en 2012, para repuntar nuevamente en 2014 hasta llegar a años récord en 2017 y 2018.

Además del caso mexicano, en el libro también se analizan las respuestas a la violencia tanto en Colombia como en Perú. Uno de los principales aportes de este libro es que complejiza la relación entre violencia y derechos humanos, a la par que se adentra en lo que podrían ser respuestas creativas desde los derechos humanos a la violencia, generadas tanto desde el movimiento de derechos humanos como desde el Estado. Aquí el germen del segundo libro.

El segundo aporte de este grupo de investigación se titula *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, trabajado entre el 2013 y el 2014. La pregunta realizada en esta investigación fue: ¿qué elementos tienen un mayor impacto en el ejercicio efectivo de los derechos humanos? ¿El andamiaje institucional, la economía, la calidad democrática, o algún otro? Se esperaba que el andamiaje institucional tuviera un mayor peso en el ejercicio efectivo de los derechos, pero los hallazgos fueron más complejos. Ahí donde los Estados rebasaban un cierto umbral tanto en materia económica como en calidad democrática, el andamiaje institucional tenía el efecto esperado; pero cuando los Estados estaban por debajo de esos umbrales, el andamiaje institucional era irrelevante para los derechos humanos. A estos umbrales se les comenzó a llamar “el suelo fértil” para el ejercicio de derechos. Se encontraron también tres grupos de Estados. El primer grupo que tenía concordancia entre el desarrollo institucional y el ejercicio de derechos, como México, en donde todo es medianía. Otro que tenía un alto desarrollo institucional que no era acorde con el bajo nivel de ejercicio de derechos, como muchos países de Centroamérica y algunos

andinos. Y un tercer grupo que tenía un bajo nivel de desarrollo institucional y un alto ejercicio de derechos, como Uruguay y Costa Rica. Los hallazgos dieron paso a un tercer libro.

En *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay*, se analizaron los diversos acuerdos estatales construidos en México, Ecuador y Uruguay para comprender por qué en algunos casos se tenía un ejercicio de derechos humanos que no era acorde con el nivel de desarrollo institucional. En esa investigación el acuerdo estatal es entendido como la estructura de arreglos principales de distribución de poder y recursos entre los miembros de una alianza o coalición gobernante a lo largo de un periodo determinado de tiempo. Aquí queda claro el origen del libro que usted tiene en este momento en sus manos: *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos*. Pareciera que, en derechos humanos, todos los caminos regresan al Estado.

En este libro los integrantes de la línea de investigación *Estado de derecho, derechos humanos y democracia* de la FLACSO México nos preguntamos: ¿cuál es la relación que hay entre las distintas formas y dimensiones de la acción estatal y las violaciones a los derechos humanos? En específico, cuando arrancó esta investigación en

2017, nos propusimos analizar la relación entre las violaciones a derechos humanos, la impunidad, y las dinámicas y capacidades estatales. Estas tres variables se plasman claramente en cada uno de los capítulos que integran el libro. Dos aspectos más giraban en las reflexiones de ese entonces: si estamos frente a algo que podemos llamar una crisis de estatalidad, y si las respuestas tradicionales a las violaciones a los derechos humanos estaban agotadas. Avanzamos menos de lo esperado en estos dos últimos puntos. Queda para la agenda futura de investigación.

Queda claro que el Estado no es la única variable relevante para entender el ejercicio de los derechos. Como se mencionó anteriormente, en el segundo libro analizamos el papel que juega tanto la economía como la calidad democrática como parte del suelo fértil, a la par que se aclara el papel del acuerdo estatal. Lo que ahora nos interesa es diversificar el análisis del Estado: ir más allá del avance institucional en materia de derechos humanos y mirar algo distinto al acuerdo estatal (que es una estructura macro). Lo que nos interesa es analizar las distintas expresiones del Estado, cómo funciona cada una de ellas en México y cómo garantizan o violentan derechos.

En las siguientes páginas nos adentraremos en cómo entendemos la idea de Estado, la forma en como analizamos los derechos humanos y la relación que existe entre las diversas expresiones de estatalidad con los derechos humanos. Antes de ir a estos puntos, es relevante mencionar el papel que ha jugado el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. Este observatorio nace a instancias de la FLACSO México, el programa de derechos humanos de la Universidad de Minnesota, el *Latin American Center* de la Universidad de Oxford y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El nacimiento del observatorio se debe a la crisis de desaparición de personas en México que ha sido catalogada por el Comité de Naciones Unidas contra la desaparición forzada como una práctica generalizada en el país. En la obra se incluyen dos capítulos que tratan directamente sobre desaparición de personas, a la par que se observa esta problemática dentro de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

Cómo entendemos a los derechos humanos

Cuando se originó la idea de establecer una Maestría de Derechos Humanos en la FLACSO México, algo que se debatió fue: ¿qué puede aportar la FLACSO en la docencia e investigación de los derechos humanos que no se esté realizando en otros programas docentes? La respuesta se centró en la forma de entender a los derechos humanos. En ese entonces el grueso de los programas docentes estaba dominado por el análisis jurídico, y si bien ya existían otras disciplinas que estudiaban a los derechos humanos, la mirada hegemónica era la del derecho.

No cabe duda en que los derechos humanos son normas y que las herramientas analíticas del derecho son necesarias. Incluso ocho años después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México, siguen haciendo falta análisis que permitan adecuar los procesos de su integración, interpretación y aplicación que permitan conectar al derecho internacional de los derechos humanos con el derecho local. Sin embargo, los derechos humanos son algo más que normas jurídicas. Pueden ser relaciones de poder, relaciones internacionales, discursos, identidades, políticas públicas, entre otros. En la medida que los derechos humanos pueden ser todas estas cosas, se

requiere de herramientas analíticas que vayan más allá de las propias del análisis jurídico. Este es uno de los principales aportes que una facultad de ciencias sociales, como la FLACSO México, podía y ha realizado: el estudio de los derechos humanos desde las ciencias sociales.

El primer acercamiento de este tipo se encuentra, como su nombre lo indica, en el Seminario de Análisis Multidisciplinario de los Derechos Humanos, establecido entre la FLACSO México y el CISAN-UNAM entre el 2008 y el 2015. El primer libro generado de ese seminario fue *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. En este libro se desarrollaron los estados de la cuestión de los derechos humanos desde los estudios sociojurídicos (Karina Ansolabehere), las relaciones internacionales (Alejandro Anaya), las políticas públicas (Manuel Canto), la historia (Silvia Dutrénit), la sociología política (Ariadna Estévez), el feminismo (Richard Miskolci), la antropología (Rachel Sieder), la teoría de la democracia (Daniel Vázquez) y la teoría política (José Luis Velasco).

Esta mirada a los derechos humanos desde las ciencias sociales se refleja en la forma en como se presentan cada uno de los capítulos. La mirada a los derechos humanos que se prioriza en el libro es

como violaciones de facto a los derechos, como lo hacen Flores-Ivich y Téliz con respecto a las agresiones a los periodistas; Bobes y Ramírez en sendos capítulos con respecto a las violaciones a los derechos de los migrantes; Nolan con respecto a las violaciones a la libertad de asociación sindical y a la negociación colectiva de las condiciones laborales; Serrano y De Pina, por un lado, y Ansolabehere, por el otro, con respecto a la desaparición de personas y a los derechos de investigación, sanción y reparación de las víctimas directas e indirectas de las desapariciones; y Ortiz y Vázquez en lo que hace al acceso al derecho a la salud. Es de esperarse que se priorice esta mirada en los capítulos, dado que la intención del libro es, precisamente, mirar cómo las distintas expresiones estatales generan violaciones a derechos humanos.

Sin contradecir lo anterior, en los capítulos también se encuentran otras miradas o expresiones de los derechos humanos. Por ejemplo, como compromiso y cumplimiento de obligaciones provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, como lo hacen especialmente Serrano y De Pina. Asimismo, se analiza a los derechos humanos como relaciones de poder; en particular las relaciones que se dan entre los trabajadores y los patrones, como lo

hace Nolan. O las relaciones que se tejen entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) y colectivos de familiares de personas desaparecidas con distintos representantes gubernamentales para preguntar: ¿dónde están? Y para mantenerse firmes en su búsqueda: ¡Hasta encontrarlos!, como se observa en los capítulos de Serrano y De Pina y de Ansolabehere.

Cómo entendemos al Estado

El reconocimiento de los derechos humanos como derechos positivos se centra en el Estado. Además, tanto las violaciones como la garantía y protección de los derechos humanos también se centran en el Estado. Si de algo se puede acusar al discurso de derechos humanos es de ser estadocéntrico. El problema no es precisamente ese, sino en la serie de preguntas que se abren: ¿cómo hacer que el Estado reconozca los derechos de las personas? ¿Cómo para que no los violente? ¿Cómo para mejorar las garantías y protección de los derechos?

Demos un paso atrás con otra pregunta, la que nos interesa responder en esta sección: ¿cómo se entiende la idea del Estado en este libro?

Considerando las tres posibilidades en las cuales se puede pensar al Estado —desde una mirada macro, como estructura político-económica que establece las pautas de distribución del poder político y económico; como un régimen que establece los criterios para acceder y ejercer el poder político; o como gobierno integrado tanto por todas las posiciones de toma de decisiones políticas vinculantes como por la burocracia (Vázquez, 2019) —, en el libro se analiza al Estado a nivel intermedio; es decir, como régimen (en específico, las reglas de ejercicio del poder político) y como el conjunto de posiciones políticas, instituciones y procedimientos constitutivos de ese ejercicio del poder político.^[2]

En la medida que se parte de ese nivel, un aspecto clave es que el Estado es siempre un ente fragmentado; es decir, se trata de una entelequia que sugiere, al mismo tiempo, unidad y fragmentación. Se habla del Estado, pero en su interior hay múltiples actores estatales con relaciones de cooperación, indiferencia y conflicto. Por ello, es sencillo comprender que el Estado sea, al mismo tiempo, el principal violador de derechos humanos y la posición donde se centran las expectativas de garantía y protección de los mismos derechos.

Cualquier mirada fragmentaria del Estado pone en cuestionamiento la idea de un Estado unificado y monopólico. Cuestiona su definición clásica como autoridad que se ejerce sobre una población en un territorio determinado. La definición que suele considerarse como prototipo de la idea estatal es la weberiana: “por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente.” (Weber, 2004, pp. 43-44). Sin embargo, el error de esta lógica es tomar al Estado europeo como el prototipo de la construcción estatal. La guerra, la coerción y la acumulación están en el centro del nacimiento de los Estados, específicamente del europeo (Tilly, 1990), mas no de todos los Estados.

Lo que siguió a ese nacimiento fue la administración y el monopolio de la violencia (o al menos un intento) (Weber, 2004). Esto tampoco sucedió en todos los Estados de África, ni de Asia, ni de América Latina. De hecho, la centralización, el monopolio de la violencia, las prácticas burocráticas impersonales y la construcción de legitimidad en el Estado actual son más bien limitadas y

constantemente impugnadas (De Heredia, 2017, p. 29). Por ejemplo, Estados como los africanos se construyeron desde el esclavismo y la colonización (De Heredia, 2017); a la par que muchas de las prácticas locales, con sus tonos grises entre lo legal y lo ilegal, se estructuran por los campos políticos inherentes a la idea de Estado en esas regiones (Agudo, 2014, p. 12). En suma, no hay una sola estructuración de la idea de orden estatal, ni el orden estatal europeo se reprodujo en otras regiones del mundo. De aquí que figuras que fueron observadas como antiguas y preburocráticas por Weber en Europa, como el neopatrimonialismo o el sultanismo, en realidad pueden tener mucha más cercanía con lo que actualmente sucede en nuestras regiones.

Para Joel Migdal (2001), la aproximación weberiana al Estado es poco adecuada porque genera muchos límites analíticos. Él propone pensar al Estado a partir de imágenes y prácticas. Mientras que las imágenes son las representaciones de las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad y la dominación (Migdal, 2001, p. 16), las prácticas son las rutinas de los actores estatales y agentes que refuerzan las imágenes (Migdal, 2001, p. 18). La representación geográfica de los Estados a

través de mapas es un ejemplo de las imágenes con lo que se construye una idea de control territorial. Mientras que las prácticas de esa imagen serían los controles migratorios o la emisión de pasaportes. Si las imágenes homologan a todos los Estados (como sucede con las fronteras territoriales), las prácticas los diversifican, aunque puedan existir patrones comparables. El tercer componente de la propuesta teórica de Migdal es el concepto de campo retomado de Pierre Bourdieu. Para el autor, la construcción de la dominación a partir de la relación entre las imágenes y las prácticas se da en el marco de un campo en disputa en donde los elementos simbólicos cobran tanta relevancia como los materiales. En el caso del Estado, esta disputa proviene de la tensión inherente entre la necesidad de mostrar un poder y organización unificado; y las prácticas que se encuentran siempre fragmentadas. Con esta propuesta se tienen varios de los elementos constitutivos de lo que se ha denominado la teoría relacional del Estado, la cual se centra en la construcción de la dominación estatal, lo mira a partir de las prácticas estatales (la construcción estatal desde la lógica cotidiana), y tiene como punto de partida la fragmentación estatal.

Durante los debates iniciales para construir un marco teórico común, uno de los aspectos más complicados fue responder a la pregunta ¿cómo mirar al Estado, a las diferentes expresiones estatales? Ya se ha adelantado que el Estado está atravesado por la tensión unidad-fragmentación, pero esta no es la única. El Estado es también un instrumento de dominación y una expectativa fundada de bienestar o, en términos de derechos humanos, es un violador y un garante de derechos. El Estado también se encuentra conformado por relaciones de coerción y consenso, de violencia y legitimidad, y por procesos de construcción y de dominación. Finalmente acordamos que el Estado se puede mirar, al menos, a partir de estas cinco expresiones:

1. La administración profesional del gobierno por medio de instituciones y procedimientos estatales, lo que habla de la calidad democrática, o de la falta de ella.
2. El derecho y su cumplimiento, en donde puede incluirse el fenómeno de la impunidad.
3. El grado de conformación del interés público en confrontación con los intereses privados en el contenido de las decisiones políticas vinculantes,

lo que se puede observar por medio de la rendición de cuentas (información, argumentación y sanción).

4. La provisión de bienes públicos.

5. La capacidad efectiva del control territorial.

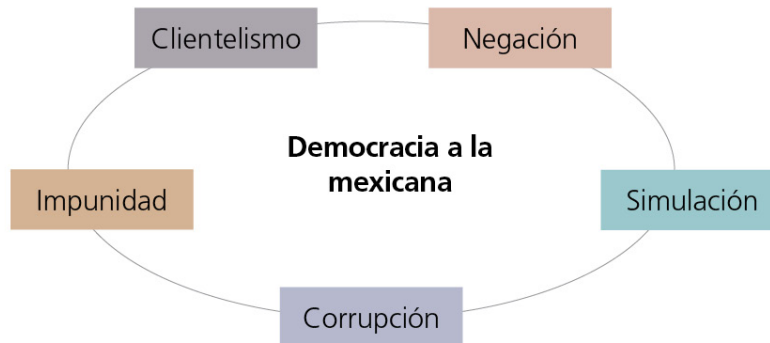
Vistas estas cinco expresiones de la dimensión estatal, es importante mencionar que no se está analizando cualquier tipo de Estado, sino un Estado democrático. Reconociendo que esta no es la única formación estatal (puesto que en la historia han existido Estados monárquico-absolutistas, monárquico-constitucionales, totalitarios, autoritarios, de partido hegemónico), pero en la medida que se pretende observar lo que sucede en México, el libro se concentra en las dimensiones observables de un Estado democrático a la mexicana.

La simulación en la democracia a la mexicana

La democracia a la mexicana se caracteriza por cinco mecanismos: clientelismo, negación, simulación, corrupción e impunidad. El principal

objetivo de estos mecanismos es neutralizar las formas de responsabilidad inherentes a la democracia (Vázquez, 2016, 2018a, 2018b, 2019).

Figura I.1 La democracia a la mexicana



Fuente: Vázquez (2016, 2018a, y 2018b, 2019).

El objetivo de esta sección no es desarrollar cada uno de los cinco mecanismos ni las consecuencias de su interacción.^[3] Lo que nos interesa es mostrar la simulación y las consecuencias de la captura y de la simulación en un aspecto central: la impunidad. Veamos algunas de las formas de simulación estatal (Vázquez, 2019).

En una coyuntura política se simula la solución: ¿qué hace la clase política para administrar un problema en lugar de resolverlo? Antes creaba una comisión legislativa, hoy se crea una fiscalía especializada, se reforman leyes, firman promesas ante notarios, entre otros. Por ejemplo, Serrano y De

Pina identifican que la gran mayoría de las demandas impulsadas y de las recomendaciones de los organismos internacionales se centran en los procesos que deberían de seguir las autoridades mexicanas para buscar a las personas desaparecidas, identificar los cuerpos hallados, investigar y sancionar a los responsables y reparar a las víctimas. Sin embargo, prácticamente no se pone énfasis ni en los resultados, ni en el origen de la generalización de las desapariciones. Por ende, difícilmente se podrá encontrar (no solo buscar) a las personas desaparecidas y detener la desaparición de personas.

Otro ejemplo de este tipo de simulación se encuentra en el capítulo de Cecilia Bobes. La autora observa la introducción de un nuevo marco normativo para la migración que privilegia una perspectiva de derechos humanos, pero que se encuentra neutralizado por la implementación de una política migratoria sustentada en el aumento de los controles y otras medidas de seguridad que, si bien se presentan como encaminadas a incrementar la protección de los migrantes, en realidad sustentan la criminalización de la migración y tienen como objetivo principal la disminución de los flujos. Esta neutralización se explica por diversas medidas: la

falta de armonización legislativa en los diferentes niveles de gobierno; la ausencia de coordinación entre las diversas instituciones y organismos; la ineficacia, ineptitud, corrupción e impunidad de muchos de los funcionarios; la subordinación de la migración a la “preservación de la soberanía y la seguridad nacional” (Ley de Migración, art. 5) y el objetivo de enmarcar la movilidad humana en el orden y la seguridad. Todo esto tiene como consecuencia la posibilidad de criminalizar la migración irregular, así como la intervención de aparatos policiales en asuntos migratorios. Podría pensarse que estas dos políticas se encuentran en tensión, pero la política de seguridad pasa por encima y desplaza cualquier posibilidad de aplicación del marco normativo sustentado en materia de derechos humanos. En ese sentido, no hay tensión, y lo que hay es más bien una decisión política de priorizar el marco de seguridad y una normatividad con perspectiva de derechos para simular esa decisión.

Pero la simulación no solo existe en coyunturas determinadas: es una práctica común. Una forma de simulación distinta se puede observar en el diseño legal de alguna institución o procedimiento estatal (“hecha la ley, hecha la trampa”); en los

nombramientos de órganos autónomos a fin de neutralizar dicha autonomía por medio de la designación de incondicionales; y/o en la aplicación sesgada de procedimientos estatales. Por ejemplo, dentro de los hallazgos del capítulo de Ansolabehere, la autora observa que si bien hay casos que logran avanzar el difícil camino de la justicia en México, hasta llegar a una sentencia (lo que se debe, entre otras cosas, al accionar de las procuradurías, a la cooperación técnica y a los recursos que pueden movilizar los fiscales en estos casos), lo cierto es que en los casos en donde hubo sentencias, no se establecen cadenas de responsabilidad, a la par que los condenados son miembros de los niveles más bajos de las fuerzas de seguridad del Estado. En pocas palabras, son casos que no ponen en evidencia, por sí mismos, los mecanismos más complejos y generales de complicidad que convirtieron a la desaparición en un fenómeno generalizado. Puede intuirse que esto no es casual, sino producto de la captura y la simulación.

En sentido semejante, Serrano y De Pina identifican espacios en donde la acción estatal es inoperante. Uno de ellos es cuando el Estado mexicano tiene la suficiente capacidad para crear instituciones y leyes, pero tolera su no aplicación porque es el principal

beneficiario de la multiplicidad normativa e institucional en detrimento de los intereses de las víctimas. En este caso se está frente a la captura, ya sea por la propia clase política o por una red de macrocriminalidad; y en ambos se trata de un proceso de simulación que impulsa la impunidad.

Otra forma distinta de simulación se da en los procesos que integran el actuar cotidiano de alguna institución, las conocidas instituciones informales que no solo son distintas, sino abiertamente contrarias a los objetivos de las instituciones. El ejemplo más evidente está en el sistema de justicia, tanto en la forma en que operan las procuradurías como los centros penitenciarios. Las primeras fueron creadas para investigar los crímenes y sancionar a los culpables. Los segundos para generar procesos de reinserción social. Ninguna de los dos cumple dichos objetivos. En ambos casos lo que se observa son una serie de procesos informales, de extorsiones, que movilizan, detienen o entierran las investigaciones en el caso de las procuradurías; y que permiten que el ejercicio de los derechos de las personas privadas legalmente de la libertad (como recibir visitas, tener mejor alimentación o una celda menos hacinada) se encuentre condicionado a pagos ilegales. Así, las instituciones informales generan

que el principal objetivo de estas instituciones de justicia sea producir ganancias económicas para los propios operadores del sistema. Esta forma de simulación la encontramos en el texto de Serrano y De Pina. Las autoras distinguen los espacios en donde la acción del Estado es autónoma de aquellos en donde el Estado mexicano no puede hacer cumplir la ley por estar capturado. Entre las razones de esta imposibilidad mencionan precisamente la corrupción, analizada como la captura estatal desde abajo.

Se tienen al menos, cinco formas de simulación: 1) la solución en una coyuntura específica; 2) el diseño de un órgano autónomo; 3) la autonomía de un órgano por medio del nombramiento de un incondicional; 4) la aplicación sesgada de procedimientos estatales, y 5) la actividad cotidiana de un órgano gubernamental por medio del desvío de sus objetivos a través de instituciones y mecanismos informales. Estas distintas formas de simulación generan distintas problemáticas y complejidades. Por ejemplo, el ente gubernamental puede estar perfectamente capacitado, pero las formas de simulación 3, 4 y 5 tendrán como consecuencia que dichas capacidades no sean utilizadas adecuadamente. De la misma forma,

puede existir el reclutamiento de servidores públicos valiosos, pero esas mismas formas de simulación 3, 4 y 5 tendrán como consecuencia que la posibilidad de acción de dicho servidor público sea limitada o, en el peor de los casos, se acople a la lógica institucional informal, o salga de dicho órgano.

Cuando se está frente a una simulación desde el diseño del órgano, por medio del nombramiento de incondicionales al frente de órganos que debieran ser autónomos, o a través de la aplicación sesgada de procedimientos estatales, también se está frente a una captura estatal que se concreta desde las más altas esferas del gobierno, ya sea por la clase política misma, o por una red de macrocriminalidad en donde la clase política está incluida. De esta forma, frente a procuradores, fiscales, jefes de policía, e incluso frente a gobernadores que ganaron sus elecciones con fondos ilegales (en especial si provienen del narcotráfico) que fueron nombrados para coadyuvar con el crimen organizado (o que forman parte de la administración de la red), lo que se tiene es una captura estatal desde las más altas esferas del gobierno. Esa captura estatal tendrá como consecuencia la simulación en la operación de las instituciones y procedimientos estatales, y

colaborará para mantener las violaciones a los derechos humanos en la impunidad.

En cambio, el cuarto tipo de simulación —la actividad cotidiana de un órgano gubernamental por medio del desvío de sus objetivos a través de instituciones y mecanismos informales— supone una captura del Estado por los propios agentes estatales, pero desde abajo, desde los servidores públicos. La consecuencia es la misma, la simulación en la operación de las instituciones y los procedimientos estatales y el mantenimiento de las violaciones a los derechos humanos en la impunidad. Pero las estrategias para descapturar al Estado serían completamente distintas (Vázquez, 2019).

Esquema I.1. Captura desde arriba y desde abajo que genera impunidad



Fuente: Vázquez (2019).

Hay un punto más que permite entender la relevancia de tener siempre en mente los procesos de simulación en la construcción analítica de las respuestas institucionales que se construyen actualmente en México frente a las violaciones a los

derechos humanos. Ayuda a evitar la generación de grandes “elefantes blancos” que se presentan como la solución a un problema público, pero en realidad son parte del problema. De hecho, este es el principal hallazgo de Serrano y De Pina, el cual además no solo se presenta en el ámbito de la política sobre desaparición, sino que se encuentra en otras áreas donde se han implementado sistemas integrales de política pública. Cuando la propuesta comience a tomar forma de un gigante enredo burocrático, pensemos: ¡cuidado con la simulación! Probablemente lo más sencillo es simplificar y apuntalar la relevancia de que los dos o tres órganos principales de la política sean efectivos, hagan bien su trabajo, tengan resultados y generen impacto; y verificar que esto suceda antes de pensar en la necesidad de crear nuevos órganos. Por ejemplo, si las comisiones de derechos humanos, las fiscalías y las policías hicieran su trabajo, seguramente no se necesitaría de ninguna otra instancia para apuntalar una política que combata, de forma efectiva, la desaparición de personas. ¿Qué sería mejor?: ¿pensar en cómo hacer que esas tres instituciones funcionen?, ¿o crear nuevas y armar un complejo sistema integral de política pública? Claro, el punto no es, ni de cerca, sencillo: ¿cómo descapturar y

hacer efectiva a una fiscalía? Y, antes de eso, ¿qué es la captura estatal?

La captura estatal y las violaciones a derechos humanos en el siglo XXI

A lo largo de los capítulos que integran este libro se observa un susurro que se convierte en grito: ¿por qué se siguen cometiendo violaciones a derechos humanos? Y ¿por qué pareciera que el Estado hace muy poco para evitarlo? Peor aún, después de leer varios de los capítulos, queda la impresión de que sucede mucho en lo institucional: se crean nuevas leyes, nuevas instituciones; pero pasa muy poco en el ejercicio efectivo de los derechos de las personas. Esta preocupación se observa, por ejemplo, en los textos de Bobes y de Serrano y De Pina a partir de la idea de brechas: la brecha entre el desarrollo institucional y el ejercicio de derechos. Y mantiene las esperanzas, al menos en materia de justicia laboral. después de leer el texto de Nolan.

En el capítulo de Cecilia Bobes la brecha obedece a una tensión en la política migratoria. Por un lado, se