



Memorial

Presentado por el Centro de Derechos Humanos
Miguel Agustín Pro Juárez A.C.

Investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
de las violaciones graves a los derechos humanos de los
estudiantes de la Escuela Normal Rural "Raúl Isidro Burgos".
Caso normalistas de Ayotzinapa.

23 de febrero de 2012

Dr. Raúl Plascencia Villanueva
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
PRESENTE.-

El Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez A.C.”, (en adelante “Centro Prodh”) fue fundado en 1988 por la Compañía de Jesús en México. Entre sus objetivos se encuentra la defensa y promoción de los derechos humanos en el país acompañando procesos en esta materia por medio de la vinculación con los sectores sociales más desaventajados y vulnerables del país.

Como parte de su misión el Centro Prodh ha tomado intervención en casos en que se presentan violaciones a los derechos humanos desde la defensa integral de casos y también mediante su participación en procesos de educación y sensibilización sobre esta temática, buscando con ello coadyuvar en el desarrollo progresivo de los derechos humanos y en su consolidación en todas las esferas de la vida social.

En este sentido en el marco de la primera ocasión en que se realiza la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, presentamos un **memorial de análisis** relativo a la investigación de violaciones graves a derechos humanos cometidas contra los estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” (caso normalistas de Ayotzinapa) durante el proceso en el que los estudiantes realizaban diversas exigencias a instancias de gobierno.

Como organización de la sociedad civil organizada estamos convencidos que la participación de las organizaciones de la sociedad civil resulta fundamental en el proceso de consolidación democrática del país. Ante un contexto de agudización de las violaciones a los derechos humanos, el papel de organizaciones no gubernamentales especializadas en materia de derechos humanos, ha contribuido de manera sustancial al desarrollo de la protección de los intereses sociales.

Como señala el *Libro Blanco*:

“[E]l sistema de impartición de justicia se fortalecería significativamente con la existencia de organizaciones de la sociedad civil especializadas en darle seguimiento y evaluarlo en sus diferentes dimensiones. Estas organizaciones juegan un papel fundamental como intermediarias entre los poderes judiciales y la sociedad y deben generar capacidad institucional para funcionar como mecanismos de rendición de cuentas. Sus funciones pueden ir desde participar como *amicus curiae*, como observadores, o la divulgación de sentencias de los tribunales, el seguimiento del desempeño de los tribunales y la discusión pública de sus decisiones.”¹

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, 2006 pp. 355 – 356.

En este sentido las organizaciones no gubernamentales tienen una participación vital en la vigencia de los derechos humanos y en el fortalecimiento de la vida democrática. Al analizar el papel de éstas en el sistema regional de protección de Derechos Humanos, el jurista y ex presidente de la Corte Interamericana, Sergio García Ramírez ha referido que:

“Las instituciones surgidas de la denominada sociedad civil, es decir, grupos populares que adoptan objetivos públicos o sociales relevantes para un sector de la población o para el conjunto de ésta y que no forman parte del Estado, orgánicamente, no guardan relaciones de compromiso o subordinación con éste. Son expresiones de la libertad, que hallan vías propias de servicio a los ciudadanos o a la comunidad. La importancia de estos agentes en la tarea que ahora examinamos es verdaderamente notable (...)”²

Por ello es posible afirmar que las organizaciones de la sociedad civil organizada contribuyen significativamente a fortalecer el papel de las Comisiones Públicas de protección de los derechos humanos, sobretudo en contextos de violaciones recurrentes a los mismos en la que “los Ombudsman tienen un papel relevante en incidencia para cambiar esa política” y en la que sus “esfuerzos son más eficaces cuando se desarrollan con grupos en el ámbito local y con el amplio movimiento de las organizaciones no gubernamentales, que son basadas en la experiencia y prioridades de las comunidades locales.”³

En conclusión, a la luz de las nuevas atribuciones conferidas al organismo público nacional de protección a los derechos humanos por medio de las recientes reformas constitucionales, es imperativo que el fortalecimiento normativo se traduzca, con la apertura a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en un fortalecimiento institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

I.- Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos.

El 8 de marzo de 2011 el Senado de la República aprobó el proyecto de reforma constitucional en materia de derechos humanos que modifica once artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. Esta serie de innovaciones representan el diseño de una nueva arquitectura constitucional que redefine el paradigma en materia de derechos humanos.

Por medio de la modificación de los artículos 97 y 102 B se asignó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) la facultad de investigación, antes asumida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A pesar que en la historia del siglo XX mantuvo largos periodos de inactividad, en la historia reciente se convirtió en una facultad a la que la sociedad nacional apeló en casos de violaciones graves a los derechos humanos, máxime ante la inacción de las autoridades de Procuración e Impartición de Justicia. Entre los casos más destacados encontramos la Matanza en

² Cfr. García Ramírez, "Ombudsman y tutela interamericana de derechos humanos", *Derechos humanos. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, año 1, número 3, 2006, pp. 53 y ss.

³ Roberto Cuéllar Martínez, *Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del Ombudsman*, Instituto Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2001, p. 5. (en línea), disponible en: [<http://catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/html/Ombudsman.html>]

Aguas Blancas, el caso de San Salvador Atenco, el de Lydia Cacho o el caso de la Guardería ABC, entre otros en que dicha facultad permitió a la sociedad realizar un escrutinio sobre la actuación de las autoridades que violaban gravemente los derechos humanos asegurando el derecho a la verdad.

II.- Importancia de facultad de investigación de la CNDH de violaciones graves de derechos humanos.

La facultad conferida a la CNDH en la reciente reforma Constitucional le otorga la alta responsabilidad de realizar investigaciones integrales, con transparencia y escrutinio público, y determinar el esclarecimiento de los hechos materia de investigación, señalando la participación y nivel de intervención de las autoridades responsables.

El hecho de realizar la primera investigación bajo la nueva arquitectura constitucional implica un gran compromiso toda vez que “ante la sociedad civil y la población en general, la credibilidad del Ombudsman se mide por la eficacia y evidencia de sus acciones.”⁴ En un contexto en que se han agudizado las violaciones a los derechos humanos el Ombudsman se convierte en una instancia clave para la lucha contra la impunidad siempre que garantice la satisfacción de las exigencias de justicia de la ciudadanía.

Al respecto es ilustrativo traer a relación los estándares que la Suprema Corte estableció sobre las violaciones graves a los derechos humanos en la jurisprudencia de pleno LXXXVI/96:

“Garantías individuales. Concepto de violación grave de ellas para los efectos del segundo párrafo del artículo 97 constitucional.”

Las violaciones graves de garantías a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan. Son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquellos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. B) que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.”

Como fue entendido por la Suprema Corte en ese momento histórico las violaciones graves a derechos humanos se generan no sólo ante la ausencia de seguridad jurídica, sino además material, social y política.

De esta forma la investigación que se realice, atendiendo al mandamiento constitucional y al

⁴ Conclusiones de la Jornada de Reflexión sobre el Ombudsman Centroamericano organizada por el IIDH. Septiembre 1999.

antecedente de las intervenciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una facultad que no puede limitarse a la apertura de un expediente de queja y la emisión de una recomendación, sino que implica una responsabilidad distinta a la facultad del trámite ordinario de los expedientes de queja.

Esta facultad reviste un carácter “especial” que debe atender a los más altos estándares de protección de los derechos humanos y debe abarcar la investigación integral no sólo de los hechos acontecidos el 12 de diciembre de 2011 en Chilpancingo, Guerrero, sino deberá tener especial consideración el contexto histórico, político y social en la que se dieron estas circunstancias de violaciones graves a derechos humanos. Esto implica entender que lejos de constituir hechos aislados se enmarcan en problemáticas de orden estructural que la investigación deberá establecer como premisas de investigación y como causas generadoras de las violaciones a los derechos fundamentales. Por ello la indagatoria debe por un lado, acudir a la historia y por otra, dimensionar el componente político del conflicto, evitando ahistorizar la investigación y garantizar el acceso a la verdad legal e histórica, procurando el esclarecimiento de los hechos, determinar la participación de autoridades y su nivel de intervención y responsabilidad.

En este sentido, refrendamos que, desde la perspectiva de los derechos humanos, los estándares mínimos que se deberán considerar son los que diversas organizaciones de la sociedad civil hemos manifestado públicamente sobre este caso y que son:

- 1) El esclarecimiento cabal de los hechos.
- 2) Sanción a los responsables.
- 3) Reparación del daño.
- 4) Medidas de satisfacción y garantías de no repetición.
- 5) Amplia participación de las víctimas y sus representantes.
- 6) Masiva difusión de los resultados y seguimiento puntual a las recomendaciones.

En este sentido la Comisión a su cargo tiene la oportunidad histórica de sentar precedentes y parámetros de investigación que contribuyan a disminuir las violaciones de derechos humanos y frenar el clima de impunidad. No omitimos señalar que en un contexto de desconfianza hacia las instituciones del Estado éstas deben mostrar una estricta observancia de la Constitución y la voluntad política para llevar a cabo su mandato, garantizando en todo tiempo la mayor protección de los derechos de las personas.

A manera conclusión, compartimos lo expresado por el doctor Ricardo Sepúlveda, Consejero de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que en relación a este caso ha señalado “Lo que sucedió en Ayotzinapa clama justicia real, no sólo formal.”, confiamos en que tal será el proceder del organismo a su cargo.⁵

⁵ Ricardo Sepúlveda “El caso Ayotzinapa y la nueva facultad de investigación de la CNDH”, *Voces Ciudadanas*, número 29, (en línea), disponible en: [http://www.iniciativaciudadana.org.mx/voces-ciudadanas/666-voces-ciudadanas-no-29-qel-caso-ayotzinapa-y-la-nueva-facultad-de-investigacion-de-la-cndhq.html#_ftnref1]

III.- Contexto de las demandas de los normalistas.

A) El derecho humano a la educación y su falta de garantía en México.

Como un derecho social universalmente reconocido, la educación es un derecho fundamental en el desarrollo de las personas, además de un elemento imprescindible para asegurar sociedades democráticas y la consolidación de la ciudadanía. Sin ella no puede considerarse que existan elementos para el desarrollo pleno de las personas.

Para asegurar su vigencia, los Estados se han comprometido por medio de la suscripción de tratados internacionales y del establecimiento de obligaciones de carácter positivo en las Constituciones, en las que se reconoce la obligación de respetar, garantizar y satisfacer de manera efectiva este derecho. Igualmente los Estados deben adoptar medidas inmediatas para su plena efectividad con el máximo de sus recursos disponibles, procurando los niveles esenciales mínimos y su pleno ejercicio sin discriminación.

La aparición del Estado de bienestar en la posguerra permitió establecer redes de protección social amplias por parte de los Estados y elevar la capacidad de acceso a bienes y servicios a la población. Asimismo, la intervención estatal en la economía tenía como objetivo alcanzar sociedades más equitativas. Este proceso sin embargo se dio de manera asimétrica. Mientras los Estados llamados centrales también nombrados desarrollados lograron generalizar niveles de bienestar en la población, en América Latina se logró estabilizar los niveles de desigualdad sin modificar la formación social. Por ello se mantuvieron niveles que concentraban el ingreso en grupos minoritarios y se ensanchó la franja de población perteneciente a los sectores medios.

A pesar del desarrollo de una arquitectura jurídica nacional e internacional que ha consolidado un avance en el plano normativo, muchas de las obligaciones estatales en materia de derechos sociales no son cumplidas. En la actualidad, aprovechado las profundas lagunas legales o actuando con amplios márgenes de discrecionalidad y opacidad muchos estados nacionales incumplen con los deberes en la materia. En este sentido, muchos Estados han optado por la satisfacción discrecional de tales derechos o la aplicación de prácticas regresivas que tienen como origen una actuación gubernamental que favorece intereses políticos y económicos de grupos privilegiados.

Aunado a lo anterior, desde la década de los 70, con el agotamiento del paradigma del Estado de bienestar a nivel mundial comenzó el retraimiento paulatino de la intervención estatal en la economía cuyas expresiones concretas son: la implementación de políticas de ajuste estructural; la flexibilización de las condiciones laborales; la segmentación de los mercados de trabajo; la externalización y deslocalización de los procesos productivos; la apertura de los mercados nacionales; la reducción del capital real y el correlativo aumento del especulativo. Con este proceso de desestatalización de la vida económica y social se agudizaron la exclusión y la desigualdad.

En América Latina este proceso ha generado el abandono del Estado en funciones prioritarias para la población como el acceso a bienes y servicios cuya obligación —aunque no necesariamente su efectivo cumplimiento—, recae en el Estado entre ellas el acceso a la educación, a la cobertura de servicios médicos o la seguridad social. Muchas de estas obligaciones han pasado a un proceso

paulatino de privatización por un lado y de mercantilización de la esfera pública, por otro, representando medidas regresivas en materia de garantía de DESCA.

El ejercicio del derecho a la educación en México, la formación de docentes y la planeación, definición y aplicación de las políticas públicas en la materia, sin duda alguna han sido determinadas por una visión económica de mercado. Ejemplos de lo anterior los encontramos en la educación basada en competencias como paradigma del modelo educativo, la construcción de un imaginario en que la intervención del Estado debe desaparecer gradualmente y las pruebas ENLACE como elemento aparentemente objetivo de la deficiente preparación de las y los docentes. De tal manera, el Estado pretende desligarse de su responsabilidad directa de proteger y cumplir con el derecho humano a la educación.

Los niveles de deserción escolar, la ausencia de democracia sindical, las precarias condiciones de las escuelas y de las prestaciones sociales y laborales de las y los docentes, son una consecuencia directa del abandono premeditado de lo que debiera ser uno de los ejes centrales del quehacer gubernamental. Este quehacer no es opcional, si no que constituye una de las obligaciones fundamentales del Estado.

En este sentido el acceso universal a la educación no está garantizado en el país. Por el contrario este derecho presenta medidas que pueden considerarse regresivas. Los sectores sociales más desaventajados como la población de zonas rurales y de una condición económica desfavorable, son los que menos garantizado tienen acceso a este derechos. Además conforme se avanza en los niveles educativos hay una curva descendente en cuanto al ingreso y permanencia al sistema educativo. Ello quiere decir que la población de zonas rurales como las que atienden las Normales Rurales estructuralmente tiene menos acceso a la educación y además conforme se avanza en el nivel educativo hay un menor número de ingresos y se eleva la deserción.

A nivel nacional, en los datos del Censo de 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se establece que en el país existen 78 423 336 personas mayores de 15 años, de los cuales 19.3% se encuentran en el nivel medio educativo y 16.5% se encuentran en educación superior.⁶ El estado de Guerrero por su parte, está por debajo de la media nacional. El mismo Censo se señala que existen en esa entidad federativa hay 2 244 576 personas de 15 y más años. De los cuales 16.6% se encuentran en el nivel medio y el 11.7% en el nivel superior.⁷

Es evidente la deuda histórica y el rezago que existe en materia de cobertura educativa, sobre todo en el nivel superior como en el caso de las Normales Rurales.

“La cobertura total de la educación superior en México alcanza en la actualidad el equivalente a 3 de cada 10 jóvenes de 19 a 23 años. No obstante los avances recientes, esta cifra es muy baja si la comparamos no sólo con la registrada por los países más avanzados (donde los niveles de cobertura se elevan a 60 o 70 por ciento), sino también por los países de desarrollo relativo similar como Argentina y Chile (que cuentan con una cobertura de 68 y 55 por ciento, respectivamente). La superación de este rezago es imprescindible

⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo de Población y Vivienda 2010*, (en línea), disponible en: [<http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=medu10&s=est&c=26365>]

⁷ *Ídem*

para lograr una inserción favorable en la emergente economía del conocimiento y reducir las brechas que nos separan de otros países.”⁸

Las personas en condiciones de marginación económica son las que tienen menores posibilidades de acceder y mantenerse en el sistema educativo nacional, existiendo una relación directa entre pobreza y falta de garantía del derecho a la educación:

“De hecho, un joven proveniente de hogares de los dos deciles más altos de ingreso tiene una probabilidad cuatro veces mayor de estudiar una carrera profesional que un joven de bajos recursos.

Esta iniquidad resulta de un proceso en el que se acumulan múltiples situaciones de exclusión en la biografía de los jóvenes de escasos recursos, las cuales se reflejan en el rezago educativo o en el abandono temprano de la escuela; más tarde, propician inserciones laborales precarias, baja productividad e ingreso real insuficiente para escapar de la pobreza.

Como se puede advertir, es mucho lo que resta por hacer para garantizar que cada vez más jóvenes de bajos recursos ejerzan su derecho a la educación.”⁹

Sin embargo frente a esta problemática el sistema educativo nacional, obedeciendo a una política educativa excluyente y lejana a las problemáticas del campo, en la que se ha privilegiado un modelo educativo privatizado, tecnificado y elitista, sistemáticamente ha buscado dismantelar el sistema de las Normales Rurales lo que ha generado un conflicto con los defensores de este sistema.

B) Las escuelas normales rurales y el inicio de su dismantelamiento por los gobiernos local y federal

“Siempre los oímos [a los gobernantes] hablando en defensa del ‘régimen de derecho’, de la legalidad de los procedimientos, y siempre condenan a los que reclaman y ejercen un derecho”¹⁰

Desde la década de 1920, se inició un proyecto acorde con los ideales del nacionalismo revolucionario y de su proyecto que propugnaba el ideal educativo como un servicio público y no un privilegio para la clase social “acomodada”; en él se incluía la población campesina e indígena como parte del desarrollo económico y social y como un sujeto social reconocido por el sistema político. Por ello en el año de 1922 se creó la primera Escuela Normal Regional, de carácter federal, en Tacámbaro, Michoacán.

Los decretos de creación de las Escuelas Normales Rurales marcaban como objetivo la función de instruir a maestros, asesorar a escuelas rurales, realizar trabajo social en las comunidades, entre otros. Fungían pues, como eje central de la política educativa revolucionaria, brindando capacitación acorde a las necesidades de la vida rural.

⁸ Rodolfo Tuirán (*et al*) “La educación superior: escenarios y desafíos futuros”, *Este país*, (en línea), disponible en: [<http://estepais.com/site/?p=32598>]

⁹ *Ídem*

¹⁰ Informe AGN-DFS 100-5-1-66, L17 H 290-291 sobre la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México, México, 1966.

Sin embargo, lo que hace casi un siglo nació como el pilar de un proyecto de nación, empezó a ser visto con recelo por el gobierno y comenzó a identificarse un perverso interés por destruir la escuela pública desde sus cimientos. La tesis sobre un posible proyecto gubernamental de avanzar en el desmantelamiento del sistema de educación concebido por el régimen de la Revolución, se ha sostenido desde la década de los noventa, en el marco de las políticas de ajuste estructural y en la consolidación de un modelo educativo excluyente basado en la propagación de escuelas privadas y contenidos educativos ajenos a la realidad rural. Con ello iniciaron procesos de resistencia y defensa del modelo educativo popular vinculado al campo de las Normales Rurales. Desde entonces, como en los sucesos del 12 de diciembre:

“Lo que pedían los jóvenes de antes, al igual que los de ahora, no eran reformas radicales. Demandaban aumento de los recursos dedicados a la alimentación, material didáctico, dotación de becas, o el incremento al número de matrículas. La vida en las normales rurales ha sido siempre difícil, siempre falta algo, a veces falta todo. Pero hay precariedad y hay condiciones indignas.”¹¹

En el mismo sentido, Luis Hernández Montalvo, denuncia que las Escuelas Normales Rurales han enfrentado los desafíos de ver destruido su proyecto académico, el robo de sus tierras, maquinaria y establos que en el caso de varias de ellas las hizo unidades autosuficientes.¹²

El cambio de modelo en el paradigma educativo ha provocado que el gobierno sistemáticamente haya intentado desaparecer a las normales rurales mientras que los sectores campesinos que históricamente han sido sujetos de este modelo y que han mantenido a base de grandes esfuerzos la conquista de ese derecho, han mantenido la defensa del mismo. Sin embargo, como refiere Hugo Aboitez las Normales Rurales representan:

“[U]n modelo educativo que ofrece educación gratuita y que además paga a los jóvenes por estudiar es un modelo que resulta subversivo en sí mismo para la idea de privatizar la educación, (...) el problema es que este modelo educativo es un referente que para las autoridades estatales y educativas a nivel nacional ya no debe ni siquiera existir”, de ahí la manifestación de un conflicto permanente por la vulneración de este derecho y por la imposición de un modelo educativo por parte del estado.”¹³

El modelo educativo actual parte de una concepción sesgada en la que se plantea un falso dilema entre campo y ciudad. En el discurso oficial al existir menor población rural el modelo educativo que se enfoca a este sector de la población ya no debe existir. Esta perspectiva cuantitativa no reconoce la importancia del campo y de escuelas con un modelo que responda a la realidad de las comunidades y de los pueblos y de la necesidad de un modelo descentralizado que garantice a todas las personas sin importar su condición social o lugar de residencia el derecho a la educación.

Con esta nueva visión de la educación que se impone en México desde los años ochenta y que

¹¹ Tanalís Padilla, “Normales rurales, una historia de hostigamiento,” *La Jornada*, 15 de diciembre de 2011, disponible en: [<http://www.jornada.unam.mx/2011/12/15/politica/029a1pol>]

¹² Luis Hernández Montalvo, *Las Escuelas Normales Rurales*, profesor del Bachillerato General Matutino del Benemérito Instituto Normal del Estado de Puebla. Correo electrónico: [<http://www.normalistas.com/2009/04/las-escuelas-normales-rurales-en-la.html>]

¹³ Zósimo Camacho “La hora de las normales Rurales”, *Contralínea*, disponible en: [<http://www.contralinea.com.mx/c19/html/sociedad/normalesrurales.html>]

termina por afianzarse en la década de los noventa con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, viene también el dominio del concepto de calidad para la definición de las políticas educativas para todos los niveles que, basándose sólo en indicadores medibles y cuantificables, determina la importancia y pertinencia de determinados modelos.

Tomado de los marcos conceptuales del mundo empresarial, el común denominador en las mediciones de calidad de todos los niveles educativos ha sido la eficiencia en la aplicación de cada vez menos recursos asignados. Esta medición se ha realizado con base en criterios unificados –incluso internacionalmente– que no están en función de las necesidades de conocimiento o formación de profesionales de cada país, sino de los modelos económicos asignados para cada nación según la división internacional del trabajo y la globalización económica.

Para el caso de México, el neoliberalismo ha impuesto como modelo de desarrollo de forma importante el de la maquiladora, de manera que la formación profesional que hace falta desde el punto de vista del poder, sustancialmente se encuentra basada en la enseñanza de manuales técnicos estrictamente apegados a las necesidades de las grandes empresas transnacionales.

Por otro lado, desde hace ya más de 30 años que con los programas de estímulos al salario de los docentes se les ha convertido en meros objetos de evaluaciones, dejando de lado su función de educadores; con esto se pretende, entre otras cosas, acabar con la organización del sector magisterial que históricamente ha sido la resistencia contra las políticas privatizadoras de la educación que ha tratado de convertirla en mera mercancía.

Es en este contexto que los últimos gobiernos han encontrado en las Escuelas Normales Rurales del país uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la visión empresarial de la educación que quieren imponer; las razones son múltiples, pero mencionaremos por su relevancia 3 de ellas. Por una parte, porque se trata de instituciones con una larga tradición organizativa vinculada con las necesidades de las comunidades a las que sus estudiantes pertenecen. Así, la educación que imparten está mucho más apegada a la visión y requerimientos de sus pueblos que a los estándares internacionales de calidad; en segundo lugar la organización estudiantil que se gesta desde estos centros de enseñanza tiene ya una tradición de resistencia en contra de la imposición de la visión empresarial para la educación. Por último, las Normales Rurales representan una carga económica importante para el Estado que busca apegarse al concepto de calidad antes mencionado, para éste no importa que la formación de los estudiantes responda a necesidades concretas de sus pueblos.

En este contexto la exigencia y la protesta ha sido, desde siempre, la forma en que las normales claman condiciones dignas y viables para seguir adelante. En respuesta, desde hace décadas se informa el hostigamiento de que han sido objeto los normalistas y las carencias que *de facto* impiden el desarrollo y adecuación de ese sistema educativo, al “México de hoy”.

Como bien rescata Tanalís Padilla, la calificación que desde el aparato gubernamental se ha hecho en el sentido de que son centros radicales, nidos de comunistas, kínderes bolcheviques, semilleros de guerrilleros,¹⁴ conviene analizarla desde su proceso histórico; y añade, “habría entonces más bien que

¹⁴ Así lo declaró Elba Esther Gordillo Morales, dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Cfr. Laura Poy Solano, “Las normales rurales, semillero de guerrilleros, afirma Gordillo” *La Jornada*, 06 de agosto de 2010,

preguntarse no sólo ¿por qué son radicales?, sino ¿qué significa esa radicalidad en el actual contexto mexicano?”.¹⁵ Es evidente que atendiendo a intereses particulares el Estado no ha dudado en descalificar cualquier oposición o crítica al modelo educativo. Con ello se demuestra un rasgo autoritario por parte del Estado y de otros poderes fácticos y de aquellos que detentan un control corporativo sobre la educación en México, en el que el pensamiento crítico es considerado peligroso.

Pese a la clausura al debate sobre el modelo educativo y su especificidad en el campo mexicano, es evidente que las Normales Rurales son una de las pocas válvulas de movilidad social que existen para las y los campesinos.

La tentación de desaparecerlas es constante desde el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). El intento previo de desmantelamiento se dio en 1950, cuando el gobierno de Miguel Alemán anunció el cierre de algunos planteles y la reducción de los años de estudio; sin embargo la respuesta de los jóvenes frenó a la medida.

1. El caso de la Escuela Normal Rural “Luis Villarreal”, de la comunidad de El Mexe, Hidalgo¹⁶

En julio de 2008, la escuela Normal Rural Luis Villarreal de la comunidad El Mexe, municipio de Francisco I. Madero, en el estado de Hidalgo, dejó de funcionar, luego de 82 años (fue creada por decreto de Plutarco Elías Calles, en 1926) y de que por sus aulas transitaran personajes importantes de la lucha social como los guerrilleros Lucio Cabañas Barrientos, Genaro Vázquez Rojas, y el grupo que encabezó el asalto al cuartel de Madera, Chihuahua, en 1965.

La desesperada acción emprendida por los estudiantes normalistas de Ayotzinapa, fue una respuesta similar a la realizada por los jóvenes alumnos de El Mexe, quienes previo al cierre de la Escuela Normal Rural intentaron por todas las vías que sus demandas fueran atendidas. Al encontrar cerrados los canales institucionales de interlocución efectuaron marchas, bloquearon carreteras y tomaron autobuses para reclamar espacios.

A partir de un enfrentamiento con policías que intentaron desmantelar su protesta por la fuerza e irrumpieron en las instalaciones del plantel, comenzó la evaluación de la viabilidad de El Mexe; y finalmente, el 16 de diciembre del 2003 se determinó desaparecer el sistema de internado, los comedores, y se ordenó el traslado de aproximadamente 500 alumnos a sedes alternas, esto último debido a un proceso de transformación que posteriormente encontró sentido.

Poco a poco se fue reduciendo la matrícula, hasta que quedaron 75 alumnos, últimos egresados de esa emblemática normal rural. Las instalaciones, ahora y desde 2006, son de la Universidad Politécnica Francisco I. Madero.

disponible en: [<http://www.jornada.unam.mx/2010/08/06/sociedad/035n1soc>]

¹⁵ Tanalís Padilla, “Las normales rurales en el centenario de la Revolución”, *La Jornada*, 09 de agosto de 2010, disponible en: [<http://www.jornada.unam.mx/2010/08/09/opinion/010a1pol>]

¹⁶ Carlos Camacho, “Adiós a la normal rural de El Mexe,” *La Jornada*, 7 de julio de 2008, disponible en: [<http://www.jornada.unam.mx/2008/07/07/index.php?section=estados&article=034n1est>]

2. El caso de la Escuela Normal Rural de Mactumatzá, Chiapas¹⁷

También precedida de actos policiacos represivos, durante el gobierno del perredista Pablo Salazar Mendiguchía, se clausura la Escuela Normal Rural de Mactumatzá, Chiapas, destruyéndose por completo el edificio que por décadas cobijó a varias generaciones de normalistas.

3. El caso de la Escuela Normal Rural Justo Sierra Méndez, de Cañada Honda, Aguascalientes¹⁸

El 2 de junio de 2010, las estudiantes de la Escuela Normal Rural Justo Sierra Méndez, de Cañada Honda, presentaron un pliego petitorio al Instituto de Educación de Aguascalientes y en virtud de que les fue negada una respuesta a sus demandas, ocuparon las oficinas educativas. Horas después, elementos de Seguridad Pública estatal los desalojaron con lujo de violencia y detuvieron a 23 jóvenes.

Las alumnas han denunciado la precariedad de los recursos con que cuenta la institución, que van desde la falta de docentes, materiales educativos, servicios médicos y hasta un presupuesto diario de 47 pesos por persona, para alimentación, lo que ha provocado anemia en varias estudiantes. A pesar de ello, insisten en la exigencia de mejores condiciones y en la lucha para evitar el cierre de su escuela y de la reducción de la matrícula. Desde 1980 está latente la amenaza de ser desaparecida.

4. El caso de la Escuela Normal de Roque, en Celaya, Guanajuato¹⁹

Fundada en 1926 con los mismos ideales revolucionarios, sede del primer congreso de la FECSM, continuó con el apoyo de la federación aun después de que cambiara oficialmente su nombre en 1969.

En julio de 2008 se dio a conocer por parte del gobierno guanajuatense, dirigido entonces por Juan Manuel Oliva Ramírez, la intención de convertir el edificio de los normalistas en museo la Benemérita y Centenaria Escuela Normal Oficial (BCENO) y enviar a los alumnos a un terreno con aulas prefabricadas, como parte de los festejos de Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana.

En ese año, representantes de los 250 estudiantes y 80 docentes de esa institución educativa se manifestaron frente al palacio de gobierno del estado, en contra del desalojo, “porque la escuela tiene un valor histórico: tiene 181 años; es el símbolo del normalismo en Guanajuato”. Y tenían también el recorte de plazas contra la Normal.

Los anteriores casos ejemplifican la radicalidad del abandono y los ataques en contra de las

¹⁷ Luis Hernández Montalvo, Las Escuelas Normales Rurales, profesor del Bachillerato General Matutino del Benemérito Instituto Normal del Estado de Puebla. Correo electrónico [<http://www.normalistas.com/2009/04/las-escuelas-normales-rurales-en-la.html>]

¹⁸ Luis Hernández Navarro, “Cañada Honda: la convicción del normalismo rural”, *La Jornada*, 08 de junio de 2010, disponible en: [<http://www.jornada.unam.mx/2010/06/08/opinion/021a1pol>]

¹⁹ Carlos García, “Desalojarán a normalistas de Guanajuato”, *La Jornada*, 07 de julio de 2008, disponible en: [www.jornada.unam.mx/2008/07/07/index.php?section=estados&article=035n2est]

Escuelas Normales Rurales del país, mediante la criticada concepción de que atentan contra el aparato estatal y contra el paradigma educativo dominante. Su estrecha vinculación con las aspiraciones populares y los derechos del campesinado como sujeto social parecen representar para ciertos agentes del Estado una amenaza que “no conviene”.

Con ello es evidente no sólo el abandono a través de la falta de recursos para proveer de alimentación, hospedaje, materiales, el reducido número de docentes, la reducción de la matrícula; sino toda una política estatal dirigida a extinguir este modelo educativo y sobre todo, la criminalización y represión de la protesta y la exigencia de quienes desde hace más de medio siglo luchan activamente en contra de un sistema que los invisibiliza.

5. El caso de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, antes de los acontecimientos del 12 de diciembre de 2011.

La Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa tiene más de 80 años en funcionamiento. Durante su existencia ha permitido a generaciones de jóvenes campesinos de escasos recursos la posibilidad de continuar con estudios de nivel superior, siendo una de las pocas posibilidades en el Estado de Guerrero. Como señala el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan:

“La Normal Rural Raúl Isidro Burgos, ubicada en Ayotzinapa, Guerrero, a unos cuantos kilómetros de la capital del Estado es un de las 16 instituciones educativas de su género que sobreviven a este embate. Integrada por alrededor de 500 estudiantes que asisten a su formación bajo la modalidad del internado, los estudiantes de “Ayotzi” se han caracterizado siempre por su tesón solidario. De esa normal egresaron figuras que aún hoy son recordadas en el movimiento social guerrerense, como Lucio Cabañas, Genaro Vázquez y Othón Salazar.

Pero a pesar de su larga tradición, la Normal Rural Isidro Burgos también ha padecido los estragos del modelo educativo vigente. Por ello, año con año sus estudiantes se han visto en la necesidad de ejercer su derecho a la protesta para elevar en el debate público sus demandas, vinculadas frecuentemente a la satisfacción de las más elementales demandas: ampliación de la matrícula, condiciones dignas para el internado y futuro laboral para los egresados.”²⁰

En una perspectiva histórica se puede percibir que los hechos del 12 de diciembre de 2011 no representan la única represión hacia el movimiento normalista estudiantil. Como antecedente reciente destacan los hechos acontecidos en el año de 2007 en el gobierno de Zeferino Torreblanca Galindo, en el que el marco de las mismas exigencias (alimentación, arreglo de la infraestructura, abrir plazas para los egresados) los estudiantes fueron reprimidos.

Los hechos del 11 de diciembre de 2011 estuvieron precedidos de diversas gestiones de los estudiantes para la resolución de sus demandas. Las autoridades incumplieron los acuerdos alcanzados y no asistieron a las reuniones ofrecidas los días 4 de octubre y la del 9 de noviembre, por lo que los jóvenes pidieron nuevamente una audiencia con el gobernador Ángel Aguirre Rivero. El

²⁰ Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Informe Preliminar sobre las violaciones a derechos humanos cometidas en contra de los normalistas de Ayotzinapa el 12 de diciembre de 2011, en Chilpancingo, Guerrero. en línea), disponible en: [<http://www.tlachinollan.org/Ayotzinapa/Informes/Informe-Tlachinollan-El-Gobernador-me-ordeno-limpiar-y-la-carretera-esta-limpia.html>]

Gobierno del Estado acordó concederla para el 5 de diciembre pero también fue cancelada. Ante ello es que decidieron tomar una de las casetas de cobro de la autopista del Sol el día 8 de diciembre. Ante ello el gobierno de Guerrero respondió con el uso de la fuerza pública.

Como el conflicto llevaba varias semanas sin resolución en una Asamblea se determinó que el 12 de diciembre de 2011 se bloquearía temporalmente uno de los accesos a la ciudad de Chilpancingo el como mecanismo para que el gobierno del estado asumiera los compromisos adquiridos y diera respuesta a las demandas.

C) Contexto histórico del conflicto en el estado de Guerrero.

El estado de Guerrero tiene una historia social de alta conflictividad en la historia del país. En el Estado prevalecen situaciones estructurales como el atraso social y económico, y una recurrente la inestabilidad política que se relacionan con la violencia social.²¹

El estado de Guerrero reúne muchas de las características que propician conflictos sociales. Por ello, esta Comisión lejos de naturalizar conductas sociales y hacer reduccionismos y relaciones mecánicas entre pobreza y conflicto o entre estudiantado y violencia tendrá que considerar que la inestabilidad y la violencia son resultado de largos proceso de deterioro social que se expresa en marginación falta de vigencia de derechos mínimos, exclusión y desempleo.

En este sentido, –sin pretenderá afirmar que el movimiento normalista es un movimiento armado–, un análisis realizado por Carlos Montemayor sobre la violencia en distintos estados del país y valido para las condiciones de Guerrero afirmaba que:

"[L]lamamos estabilidad y paz social a la desnutrición, al desempleo, a la marginación, al analfabetismo, a la falta de vivienda, a la pobreza absoluta. Los movimientos guerrilleros son la fase final de este largo proceso de deterioro social previo, de esta violencia social institucionalizada que confundimos con la paz social."²²

Siguiendo la línea de Montemayor podemos afirmar que la radicalización de muchos movimientos es el resultado de la violación por parte del Estado de un conjunto de derechos de la población, ya sea por inacción o bien por acciones positivas, por ello:

"Estos movimientos no inician la violencia social. No son movimientos "terroristas". Hay una violencia previa, una violencia política y económica que debilita, empobrece, confronta a la sociedad de regiones concretas"²³

De esta forma la radicalización en las vías de exigencia de derechos es una manifestación final de un proceso de descomposición social y violencia institucional. En este sentido se puede concluir que es la

²¹ Cfr. Jorge Rendón Alarcón, *Sociedad y conflicto en Guerrero 1911-1995: poder político y estructura social de la entidad*, Plaza y Valdés, México 2003 y Maribel Gutiérrez, *Violencia en Guerrero*, la Jornada Ediciones, México, 1998.

²² Carlos Montemayor, "Las FARP y la educación superior", *La Jornada*, 18 de marzo de 2011.

²³ Carlos Montemayor, "La guerrilla en México", *Proceso*, 15 de junio de 1997.

violencia del estado la que genera reacciones de rechazo de la sociedad y que los movimientos que reclaman derechos no son *per se* violentos. La investigación de estas violaciones graves a derechos humanos no puede hacer una abstracción de estos elementos sociales. Por ello una investigación exhaustiva que considere estas condicionantes estructurales deberá conducir a develar cuales son las causas y mediante que acciones u omisiones el conflicto normalista escaló hasta su represión violenta. Además deberá tomar en cuenta la forma en que sistemáticamente el Estado ha vulnerado el derecho a la educación y cómo históricamente las de los estudiantes de la Escuela Normal Rural "Raúl Isidro Burgos" han sido desatendidas y cómo se ha reprimido los movimientos de demanda y exigencia de derechos.

IV.- El derecho a la protesta social.

Tomando en cuenta lo desarrollado en el punto que antecede, para esta organización resultan preocupante algunas de las consideraciones vertidas por la CNDH en el *Informe Preliminar sobre la Investigación por Violaciones Graves a los Derechos Humanos en relación a los hechos del 12 de diciembre de 2011 en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero*, relativas a la forma de concebir el derecho a la protesta social, mismas que por su relevancia se transcriben a continuación:

"34. Antes de entrar al estudio de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas en agravio de las víctimas en este asunto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que no se opone a las acciones que las autoridades de los diversos ámbitos de gobierno llevan a cabo para contener manifestaciones públicas violentas, incluso cuando para tal efecto se requiera el uso de la fuerza, sino a que, durante su desarrollo, se vulneren derechos humanos (...)"

"36. De igual manera, se precisa que el deber de esta Institución es investigar las violaciones a los derechos humanos derivadas de los hechos del 12 de diciembre de 2011, en tanto que al Ministerio Público le corresponde deslindar las responsabilidades penales en contra de los involucrados."
(...)

"38. La Comisión Nacional reconoce que el empleo de la violencia y la afectación a derechos de terceros por particulares no es un medio idóneo para exigir el cumplimiento de derechos a las autoridades o hacerse justicia por propia mano, y, en este sentido, si bien los derechos a la libre expresión, reunión y petición son resultados de grandes conquistas en la defensa de los derechos humanos, que deben estar protegidos independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuenten, es fundamental que estos se ejerzan de manera pacífica y respetuosa, de conformidad a los lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el derecho internacional de los derechos humanos, a fin de contribuir al fortalecimiento de las instituciones y de una cultura de derecho democrática."
(...)

"NOVENA. El empleo de la violencia y la afectación a derechos de terceros por particulares o pretender hacerse justicia por propia mano no son los medios adecuados para exigir a las autoridades la resolución de los asuntos o la adopción de medidas públicas en favor de persona alguna. El derecho a la libre expresión, reunión y petición debe ejercerse de manera pacífica, respetuosa y conforme a los lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el derecho internacional de los derechos humano."

Prima facie en consideración de esta organización no gubernamental parece que al plantear el tema de la protesta como una forma específica de ejercicio de derechos existe en el *Informe* un sesgo analítico en el tratamiento de esta problemática. Sin considerar su complejidad y la naturaleza del derecho a la protesta parece existir una postura reduccionista en la que la protesta no debe considerarse un mecanismo legítimo cuando afecta a los derechos de terceras personas. Esta postura *iuscéntrica* y esencialista del derecho invisibiliza las condiciones en las que la protesta se ejerce y la propia naturaleza que puede revestir, en ciertos contextos, como un mecanismo de protección o exigencia de derechos.

En este sentido, el presente memorial pretende allegar elementos de análisis sobre las circunstancias históricas, sociales y políticas en las que se enmarcan estos hechos de violaciones graves a los derechos humanos. Por ello en el apartado precedente se valoró el estrado de la cuestión sobre el derecho a la educación, específicamente sobre el acceso a la educación superior y las problemáticas que en las últimas décadas ha afrontado el modelo de las normales rurales así como una breve descripción sobre la dinámica social y el ejercicio del poder político en el estado de Guerrero.

A mayor abundamiento es necesario valorar las condiciones en las que en México se ha acudido al ejercicio del derecho a la protesta. En los años recientes de la historia nacional, hemos asistido a un avance del sistema democrático, sustentado en gran medida por la alternancia en el poder y la consolidación del sistema electoral. Sin embargo, el desarrollo del sistema político y la consolidación del sistema representativo no han ido a la par del desarrollo social y económico, ni se ha traducido en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Aunque “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”²⁴ en México no ha existido correspondencia en las condiciones de desarrollo, manteniéndose en el plano económico y social una sociedad caracterizada por la desigualdad, con una democracia fortalecida únicamente en su aspecto formal y procedimental, pero no en un sentido amplio que garantice condiciones dignas de existencia a la población.

La mayor parte de ésta ha padecido los efectos de las crisis económicas recurrentes derivadas de la política económica neoliberal y ha sido afectada por procesos continuos y exponenciales de concentración de la riqueza, precariedad laboral y desempleo, insuficiencia en el sistema educativo y de salud; y en general, a la pauperización de las condiciones de existencia y a condiciones estructurales de marginalización, teniendo como consecuencia la exclusión social de grandes sectores sociales.²⁵

Estas condiciones estructurales devienen en una ruptura del tejido social y en la incapacidad del

²⁴ Artículo 11 de la Carta Democrática Interamericana.

²⁵ El CONEVAL estimó que en el año 2008 existían 50.6 millones de mexicanos en “pobreza de patrimonio”, en: Reporta CONEVAL cifras de pobreza por ingresos 2008, Comunicado de prensa 006/09, 18 de julio de 2009, (en línea), disponible en [<http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/3491.pdf>]; Véase también: “México creció 2.6% en 20 años: CEPAL. Estadísticas del organismo estiman un crecimiento promedio de 2.6% de 1990 a 2009, en donde la mayor contracción se presentó el año pasado con una caída de 6.7%”, en *El Universal*, 17 de febrero de 2010; “Mexicanos, 50% de los nuevos pobres en América Latina”, en *La Jornada*, 22 de abril de 2010.

Estado para armonizar la convivencia social, lo que convierte a estas situaciones en un problema social, político y económico, que puede derivar en situaciones de conflictividad.

La respuesta gubernamental no puede ser la de resolver estos conflictos desde una óptica represiva, confundiendo los reclamos sociales con situaciones delincuenciales, desestimando la concertación y la resolución de las demandas como mecanismo de solución de controversias e inclusión de los grupos que reclaman legítimamente derechos mínimos, respondiendo a las exigencias de los movimientos sociales mediante una excesiva punición de sus conductas, desacreditando a los actores y generando estigmatización social sobre ellos. Sin embargo, como lo ha señalado el Observatorio de la Conflictividad Social en México de Servicios y Asesoría para la Paz, A. C. (SERAPAZ) en México el estado ha optado por:

“La criminalización de la protesta social [misma que] está enmarcada fundamentalmente en un ámbito económico cada vez más complejo y difícil para quienes menos tienen. El gobierno federal continúa la política económica neoliberal impulsando reformas estructurales muy importantes tales como la privatización parcial de la industria energética, la apertura comercial del sector agropecuario de granos básicos; la entrada de semillas y productos transgénicos; la privatización de la seguridad social; la flexibilización de las leyes laborales (precarización); la mercantilización de recursos naturales y la instalación de megaproyectos en comunidades indígenas y rurales pobres del país.”²⁶

Por ello es necesario ahondar en dos aspectos fundamentales sobre el particular. En primer lugar el del derecho a la protesta como un derecho legítimo y legal que es necesario en ciertos contextos y que además históricamente ha sido el mecanismo de conquistas sociales y vigencia de derechos y por otra parte, el de la respuesta gubernamental a esta expresión de la vida democrática, es decir, cuando el estado opta por la criminalización-judicialización de la protesta social.

A) La protesta social y la vida democrática.

La relación entre derecho y protesta reviste una naturaleza compleja porque concentra de manera amplia aspectos que vinculan al poder público y a la sociedad, cuya acción remite a las formas primigenias del ejercicio del poder soberano. La protesta ha funcionado como un elemento enriquecedor de la vida pública y de la democracia al operar como mecanismo para la transformación y la realización de la justicia social.

En el primer caso, el desarrollo normativo de los derechos humanos y su estado actual es resultado de procesos históricos que en distintos contextos han desembocado paulatinamente en la concreción de valores y en la construcción de mejores condiciones de existencia social y que a *posteriori* han sido reconocidos como derechos. El mejoramiento en la tutela de los derechos, el desarrollo progresivo de su contenido y la posibilidad de su ejercicio pleno, se relacionan directamente con la capacidad de exigencia que puedan emplear los grupos sociales, el ejemplo paradigmático lo constituye la Revolución Mexicana de 1910 que desembocará en la actual Constitución de 1917.

²⁶ Pablo Romo, *La Criminalización de la Protesta Social en México*, Observatorio de la Conflictividad Social en México Servicios y Asesoría para la Paz, A. C. (SERAPAZ), México, 2008 p. 6, (en línea), disponible en: [<http://www.serapaz.org.mx/paginas/final%20r1agosto.pdf>]

De esta forma la protesta se vincula históricamente con el fortalecimiento de la vida democrática en la medida que opera como un elemento que posibilita la deliberación y consenso sobre las cuestiones públicas, además potencia la acción colectiva y permite llevar al espacio público los requerimientos de sectores sociales desaventajados, fungiendo en última instancia como elemento de la transformación social.

La protesta social puede definirse como un “acontecimiento visible de acción pública contenciosa colectiva, orientada al sostenimiento de una demanda, en general con referencia directa o indirecta al Estado”²⁷ que se caracteriza por ser un mecanismo social de conservación y ejercicio de derechos al permitir a determinada colectividad visibilizar condiciones objetivas de opresión, exclusión social y discriminación que se encuentran operando en la estructura social, buscando por medio del ejercicio de este elemento democrático y participativo, la transformación de esa realidad.

Sin embargo, el ejercicio de esta expresión de la vida social puede generar relaciones de tensión entre el poder constituido y algunos sectores sociales. Esto acontece cuando el Estado ignora las demandas sociales o se recurre al derecho penal como única respuesta frente a los grupos sociales que presentan de manera legítima exigencias al poder público. También cuando los grupos más desaventajados se ven obligados a emplear medios de protesta que entrañan una mayor confrontación, a efecto de que sus demandas sean escuchadas y atendidas ante la inoperancia de los mecanismos institucionales de participación, toma de decisiones o ejercicio de derechos.

B) La protesta social como ejercicio colectivo de derechos fundamentales.

La protesta social reviste una doble naturaleza: por un lado como un derecho en sí, y por otro, como un dispositivo de protección de otros derechos que toman forma en la autotutela o autodefensa de derechos, entendido éste como un mecanismo de acción en que los titulares de los derechos emplean vías directas para la exigencia o defensa de ellos.

Como derecho integrador de otros derechos, consideramos que el derecho a la protesta es resultado de una acción que incorpora el ejercicio colectivo de distintos derechos fundamentales, entre ellos el de libertad de expresión, de petición y libertad de reunión y asociación. Estos derechos fundamentales se encuentran garantizados en el ámbito interno por la Constitución y protegidos en el plano internacional por diversos tratados internacionales.²⁸ Por su naturaleza de derechos fundamentales no pueden ser restringidos en su ejercicio y su limitación debe obedecer a una valoración de proporcionalidad y razonabilidad, requisitos sin los cuales se afecta su vigencia y pleno ejercicio.

A mayor abundamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: “la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que esta limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser

²⁷ Federico Schuster, “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva” en *Tomar la palabra. Estudios sobre la protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005, p. 36.

²⁸ Concretamente en los artículos 1º, 6º, 8º, 10º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

respetadas trasforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana”.²⁹ Para este Tribunal de Derechos Humanos la restricción debe estar precedida de condiciones específicas e irrenunciables, a saber: a) legalidad de la medida restrictiva, b) finalidad de la medida restrictiva, c) necesidad de la restricción en una sociedad democrática y d) existencia de una necesidad social imperiosa.

La libertad de expresión de los individuos y grupos sociales permite la deliberación de los asuntos públicos y de aquellos que afecten a la colectividad, por esta razón debe ser considerada uno de los requisitos fundamentales para un estado democrático, siendo el Estado el garante fundamental frente a situaciones de hecho o de jure que puedan conculcarla. Como ha señalado nuestro Alto Tribunal “el ejercicio efectivo de las libertades de expresión e información demanda la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan, y puede verse injustamente restringido por actos normativos o administrativos de los poderes públicos o por condiciones fácticas que coloquen en situación de riesgo o vulnerabilidad a quienes lo ejerzan”³⁰

Como ha señalado el Tribunal Constitucional español en su jurisprudencia constante; la libertad de expresión permite “la comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática (...) que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política”.³¹

De igual forma la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la opinión pública permite ejercer un “control democrático” mismo que “fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública”.³²

El ejercicio de la libertad de expresión y el intercambio de información permiten construir y alimentar a la opinión pública, que se erige como una “institución política fundamental, (...) indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático”.³³

La discusión sobre los asuntos de orden público permite la autocrítica y dinamiza la vida social logrando “evita[r] que se paralice una sociedad y la prepara para las tensiones y fricciones que destruyen las civilizaciones. Una sociedad libre, hoy y mañana, es aquella que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre sí misma”.³⁴

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Castañeda Gutman vs. México*, sentencia de 6 de agosto de 2008, serie C, No. 184, párrafo 87.

³⁰ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo directo en revisión 20744/2008, sentencia de 17 de junio de 2009.

³¹ Supremo Tribunal Constitucional de España, Sala Primera, *sentencia 101/2003*, 2 de junio de 2003, amparo número 2880-2000, “II Fundamentos jurídicos”, párrafo 3, (en línea), disponible en: [<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=8070>].

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C, No. 151, párrafo 87.

³³ Supremo Tribunal Constitucional de España, sentencias 12/1982 y 101/2003, *supra nota* 12.

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 1994*, capítulo V: “Informe sobre la compatibilidad entre las Leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, OEA/Ser.L/V/II.88, Doc. 9 rev,

Limitar la libertad individual y colectiva a la libre expresión, aun invocando cuestiones de legalidad penal, representa un rasgo autoritario que inhibe la participación, intercambio de información y toma de decisión en las cuestiones políticas que termina por deslegitimar la acción estatal en la toma de decisiones. Un Estado democrático no debe acudir al derecho penal ante la movilización social, por el contrario debe garantizar de manera amplia el ejercicio de los derechos fundamentales, aun cuando esto conlleve una crítica al ejercicio de poder público. Como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del "orden público", como medio para suprimir un "derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”.³⁵

Por otra parte, otro derecho que se encuentra íntimamente vinculado con la libertad de expresión colectiva es el derecho de petición. Este derecho se enlaza con la participación política de la sociedad al permitir a los ciudadanos expresarse frente al poder estatal y dirigir solicitudes o realizar el ejercicio de algún derecho o conjunto de éstos. Los titulares de éste son personas físicas o jurídicas, pero también pueden serlo otro tipo de colectividades, que utilicen este derecho como cauce de expresión en defensa de intereses legítimos y como mecanismo de participación ciudadana en cuestiones públicas, en consecuencia puede ser ejercido individual o colectivamente.

Este derecho guarda una estrecha relación con el derecho de expresión al operar como ha señalado el Tribunal Constitucional español, “como instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y [retomar] algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar”.³⁶ Este derecho se fortalece cuando es ejercido de manera colectiva ya que permite a los grupos sociales exigir demandas específicas que importan interés público o de situaciones que puedan afectar a la comunidad en su conjunto.

Un tercer derecho estrechamente vinculado con los antes mencionados, particularmente importante para los sectores socialmente marginados y excluidos por el Estado, es el derecho de reunión considerado “un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de interés o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo”.³⁷ La naturaleza instrumental de este derecho sirve de soporte al ejercicio de otros derechos fundamentales ya que representa: “una manifestación colectiva de la libertad de expresión [y de petición] ejercida a través de una asociación transitoria”.³⁸

Washington, D.C., 1995.

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. 124, Doc. 5, rev.1, Washington, D.C., 2006; véase también del Tribunal Europeo: *Caso Lingens*, sentencia del 8 de julio de 1986, serie A, Nº 103, párr., 40, y *Caso The Sunday Times*, sentencia del 26 de abril de 1979, serie A, Nº 30, párr., 59.

³⁶ Supremo Tribunal Constitucional de España, Sala Primera, *sentencia 242/1993*, 14 de julio de 1993, amparo número 862-1990, “II Fundamentos jurídicos”, párrafo 1. (recurso no disponible en línea).

³⁷ Supremo Tribunal Constitucional de España, Sección Cuarta, *sentencia 38/2009*, 9 de febrero de 2003, amparo número 10607-200, “II Fundamentos jurídicos”, párrafo 2, (en línea); disponible en: [<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=9653>].

³⁸ Supremo Tribunal Constitucional de España, Sala Segunda, *sentencia 170/2008*, 15 de diciembre de 2008, amparo número 10471-2006, “II Fundamentos jurídicos”, párrafo 3, (en línea), disponible en:

Como ha señalado la Comisión Interamericana, “[a] través del ejercicio del derecho de reunión las personas pueden intercambiar opiniones, manifestar sus posiciones respecto de los derechos humanos y concertar planes de acción, bien sea en asambleas o en manifestaciones públicas”.³⁹ Esta acción colectiva resulta particularmente relevante para sectores sociales vulnerables frente al Estado ya que “este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones”.⁴⁰

En este sentido es ilustrador el criterio del Juez Douglas, que en sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, expresó:

“Las vías ordinarias para reclamar los derechos pueden ser –y han sido con frecuencia– puestas fuera del alcance de amplios sectores de la ciudadanía. Los legisladores pueden desoír las peticiones; las quejas formales pueden ser condenadas a recorrer un largo laberinto burocrático; los tribunales pueden tolerar una justicia sumamente lenta. Aquellos que no controlen la televisión y la radio, aquellos cuyos recursos no alcancen para comprar desplegados en los periódicos o difundir folletos complicados, a veces tienen un acceso más limitado a los funcionarios públicos. Sus métodos no se deben condenar como tácticas de obstrucción u hostigamiento siempre y cuando la asamblea y el reclamo son pacíficos, tal y como lo fueron en el presente caso.”⁴¹

De lo anterior resulta que un Estado democrático debe garantizar no sólo condiciones mínimas de convivencia social, sino establecer condiciones para la expresión colectiva de estos derechos a fin de que los ciudadanos puedan participar en la vida pública. Como ha señalado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derechos los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponda en un régimen democrático”⁴²

[<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=9598>].

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, supra nota 16.

⁴⁰ Supremo Tribunal Constitucional de España, Sección Cuarta, *sentencia 37/2009*, 9 de febrero de 2009, amparo número 10483-2006, “II Fundamentos jurídicos”, párrafo 3, en línea), disponible en: [<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=9652>].

⁴¹ “Conventional methods of petitioning may be, and often have been, shut off to large groups of our citizens. Legislators may turn deaf ears; formal complaints may be routed endlessly through a bureaucratic maze; courts may let the wheels of justice grind very slowly. Those who do not control television ^{*51} and radio, those who cannot afford to advertise in newspapers or circulate elaborate pamphlets may have only a more limited type of access to public officials. Their methods should not be condemned as tactics of obstruction and harassment as long as the assembly and petition are peaceable, as these were.”, en *Adderley vs. Florida*, 385 U.S. 39, 50-51 (1966) (Douglas, J., voto disidente).

⁴² Primera sala de Justicia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo directo en revisión 2011/2008, 17 de junio de 2009.

El ejercicio de la protesta como práctica social de carácter colectivo funciona como soporte de los principios democráticos y su vigencia resulta “esencial para la expresión de la crítica política y social de las actividades de las autoridades.”⁴³ Como ha señalado el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

“[L]a participación de las sociedades a través de la manifestación social es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y que, en general, ella como ejercicio de la libertad de expresión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación a esa forma de ejercicio de la libertad de expresión. La relatoría entiende que las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión deben estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes”.⁴⁴

De esta forma los estudiantes normalistas de Ayotzinapa ante la desatención de las demandas exigidas al gobierno del estado y ante la ineficacia de los mecanismos empleados por la indiferencia y abulia gubernamental; decidieron ejercer el derecho de reunión, expresión y petición por medio de la ocupación del espacio público como una forma de hacer visible su existencia como colectividad, dialogar con otros actores sociales y plantear demandas u opiniones al Estado frente a cuestiones de orden público.

Como ha señalado el Supremo Tribunal Constitucional de España “en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación”.⁴⁵ La utilización del espacio público es un acto que en un plano simbólico y por la vía de los hechos, permite posicionar a los grupos sociales en el escenario público y colocar sus demandas en la agenda política y la discusión de éstas en la opinión pública, sobre todo ante la imposibilidad de hacerlo mediáticamente a través del acceso directo a los grandes medios de comunicación. La protesta social también es un mecanismo de efectivización de sus derechos al permitir una interlocución con los personeros del Estado. El espacio público se convierte muchas veces en el único foro en el cual se pueden reivindicar derechos y entablar un diálogo efectivo y directo con las autoridades.

Aunque en el ordenamiento constitucional mexicano los derechos que se han mencionado se tutelan desde el sistema de los derechos humanos reconocidos en el artículo primero y mediante las garantías consagradas en diversos artículos. Es menester precisar que la clasificación de derechos en individuales y colectivos se relaciona con el momento histórico en que se produjo su reivindicación y su positivización y no con una jerarquía o con una situación de mutua exclusión. Asumiendo esta clasificación desde una perspectiva integradora se está en posibilidad de verificar que el ejercicio colectivo de derechos —considerados originalmente de carácter individual— es una modalidad que dinamiza y redefine el derecho y sus formas históricas de ejercicio.

Lo anterior se afirma porque el derecho como forma de objetivación de la cultura, es resultado de

⁴³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, supra nota 20, párrafo 52.

⁴⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, capítulo IV “Libertad de expresión y pobreza”, en *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002*, Washington, D.C., 2002, párrafo 34.

⁴⁵ Supremo Tribunal Constitucional de España, Sala Segunda, *sentencia 110/2006*, 3 de abril de 2006, amparo número 6350-2006, “II Fundamentos jurídicos”, párrafo 5, (en línea), disponible en: [<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=8906>].

la vida social y expresa el sistema de relaciones que se generan entre los seres humanos. Como producto social, el derecho se va transformando en el tiempo y espacio como consecuencia de las modificaciones de las relaciones sociales. Esta transformación debe ser reconocida para actualizar las formas de producción jurídica, resoluciones judiciales y su interpretación.

De esta forma el ejercicio colectivo de los derechos de libre expresión, manifestación, libertad de asociación y de petición, se convierte en un dispositivo que permite centrar la atención en grupos sociales que de manera aislada no podrían tener acceso al pleno ejercicio de los derechos individuales, logrando por este mecanismo de *iure* conseguir un equilibrio entre sectores sociales que no tienen acceso a los espacios públicos y privados de discusión y toma de decisiones de las cuestiones públicas respecto de aquellos más privilegiados.

La protesta social cobra legitimidad ante la incapacidad de los cauces institucionales para atender las demandas de los grupos sociales excluidos, quienes se encuentran en un *estado de necesidad justificante* en el que “[n]o hay respuestas institucionales razonables a sus pedidos, los medios no se hacen eco de sus reclamos, es decir, están condenados a sufrir males inminentes y graves, algunos irreversibles, y no tienen la forma de llamar la atención pública acerca de sus reclamos y las autoridades competentes tampoco proporcionan soluciones que resuelvan o atenúen sus necesidades”.⁴⁶

De esta forma se actualiza lo expresado por el jurista Roberto Gargarella en el sentido de considerar el derecho a la protesta como “el primer derecho: el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos”.⁴⁷ En conclusión: en ciertas situaciones sólo mediante la protesta se permite el acceso a un conjunto de derechos, ante su falta de garantía o su conculcación por parte del Estado.

Frente a esta desigualdad fáctica, el Estado debe dar cauce a la participación política crítica de todos los sectores sociales y no responder con estrategias de *iure* tendientes a bloquear o limitar esta forma de expresión democrática y evitar su criminalización. Como señala el Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

“El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado [demostraciones en la vía pública], tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente”.⁴⁸

El derecho penal no puede ser la *prima ratio* de la acción estatal para la solución de los problemas sociales ni un mecanismo de relación frente a actores sociales cuya única posibilidad de incidir en la cuestión pública es la movilización y acción colectiva porque “[l]a criminalización podría generar un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho

⁴⁶ Raúl Zaffaroni, "El Derecho Penal y la criminalización de la protesta social", en *Lexis, Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, número 3, junio de 2009.

⁴⁷ Roberto Gargarella, *El derecho a la protesta. El primer derecho*, Ad Hoc, Buenos Aires, 2005, p. 19.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos capítulo IV “Libertad de expresión y pobreza”, en *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002*, Washington, D.C., 2002, párrafo 35.

de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina”.⁴⁹

Como consecuencia de la obligación general de respeto y garantía, los Estados se encuentran obligados al respeto pleno de los derechos fundamentales y a emplear mecanismos adecuados de atención para las demandas sociales, sobre todo en situaciones de exclusión social generalizada que originan manifestaciones colectivas de protesta y ante el cierre de los cauces institucionales se convierte en la única vía de establecer un dialogo efectivo entre quienes acuden a esta forma de participación y el Estado, es decir, entre sociedad y gobierno. Por ello como se hizo alusión en la introducción de este memorial la investigación deberá tener presente la especificidad política y social en que se originaron los hechos, particularmente por lo que hace al bloque de la carretera que precedió a los hechos de violencia y uso desproporcionado de la fuerza por parte de elementos policiacos contra los normalistas. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

“[D]ebe hacerse especial mención a las formas de protesta social conocida en algunos países como cortes de ruta, cacerolazos, vigiliyas, etc. En los que múltiples personas se reúnen para interpelar a funcionarios de gobierno y reclamar la intervención directa del Estado respecto de determinado problema social. Las condiciones en las que se presentan muchas de estas manifestaciones y reivindicaciones son complejas y requieren por parte de las autoridades respuestas adecuadas en materia de respeto y garantía de derechos humanos”⁵⁰

C) Protesta social y acción estatal.

Cuando la protesta es resuelta por los gobernantes desde una óptica de confrontación, implica su criminalización o judicialización, conformando “un proceso político, mediático y jurídico, que etiquetando a los actos de protesta como delitos, busca sacar a un conflicto social de la arena política para llevarlo al campo penal. El objetivo de los impulsores de la criminalización es poner en marcha al poder punitivo del Estado para neutralizar, disciplinar o aniquilar la protesta”.⁵¹

La *judicialización* o la *criminalización de la protesta social* es una categoría de análisis social que permite explicar procesos en los que el Estado ejerce prácticas represivas, descalificación pública de ciertos actores o grupos sociales mediante la utilización de la legislación penal llevando al campo judicial la resolución de conflictos sociales y políticos. Como señala Esteban Rodríguez:

“La criminalización de la protesta es una de las manifestaciones de la judicialización de la política, la posibilidad de transformar los conflictos sociales en litigios judiciales; de leer la realidad bajo la lupa del código penal. Criminalizar, entonces, será despolitizar y, por añadidura, deshistorizar, sacar de contexto a los conflictos sociales, así como también emplazar a otras instituciones como interlocutores de los

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, supra nota 38, párrafo 59.

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, sentencia de 2 de febrero de 2001, serie C, No. 72, párrafo 61, (en línea), disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf] véase también: Comisión Interamericana, “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, en:” *Informe Anual 2002*, capítulo IV, vol. III, OEA/ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párrafo 35.

⁵¹ Víctor Toledo Llancaqueo, “Prima ratio. Movilización mapuche y política penal. Los marcos de la política indígena en Chile 1990-2007” en *OSAL-CLACSO*, año VIII, número 22, Buenos Aires, septiembre de 2009, p. 262.

problemas sociales.

En efecto, criminalizar también es habilitar al poder punitivo del Estado para encarar dichos conflictos con la lógica de la guerra, legitimar la intervención represiva por parte de las fuerzas del Estado, se trate de la policía o la gendarmería.

Criminalizando los conflictos sociales, se busca desencajarlos de la arena política. La criminalización impugna la palabra a los actores sociales para re-encuadrarlos como “activistas”, elementos desestabilizadores del orden. Allí donde hay una protesta social, el Estado tenderá a ver un delito consumado o en vías de consumación y no dudará en caracterizar a los protagonistas de la protesta como delinquentes profesionales o aspirantes y a la organización que la sostiene como una asociación ilícita.”⁵²

El proceso por el que el Estado opta por la resolución de problemática sociales vía la criminalización del proceso social puede determinarse por una serie de etapas:

“1. La primera fase puede caracterizarse por una tendencia a la negación de la interlocución y a la invisibilización de los conflictos sociales por parte de las autoridades y de los medios de comunicación respectivamente. Así como al no reconocimiento de la legitimidad de los actores sociales en conflicto. En esta fase, por la otra parte del conflicto, se da el inicio de las movilizaciones sociales, se agrupan los elementos que componen el actor social, se afina la demanda y se empiezan a establecer las bases estratégicas para lograr el objetivo.

2. La segunda fase se caracteriza por un escalamiento social de la conflictividad en el que se generan formas de confrontación más radicales. Esto se da como consecuencia de la negación de interlocución y la invisibilización del conflicto.

3. El tercer momento se da a partir del cierre de canales de diálogo y el escalamiento en la confrontación. Ahí se genera una tendencia de respuesta por parte del Estado en torno a la: represión y judicialización que tiene como objetivo el desgaste de los movimientos.

Esta acción espiral: negación – invisibilización – no reconocimiento – escala de la confrontación – represión, está reforzada por una estructura de leyes que favorecen la acción de represión ejercida por las autoridades, que deviene en una política sistemática ejercida por el Estado y un andamiaje de construcción de opinión pública que justifica la política represiva.”⁵³

Como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “[l]a criminalización de la legítima movilización y protesta social, sea a través de represión directa a los manifestantes, o a través de investigación y proceso criminal, es incompatible con una sociedad democrática donde las personas tienen el derecho de manifestar su opinión”.⁵⁴

De esta forma la actividad del Estado puede conformar una acción que se caracterice por el ejercicio de una práctica sistémica apoyada en el poder coercitivo del Estado a través de operaciones represivas desproporcionadas y por la producción de un discurso que descalifica a los actores y sus

⁵² Esteban Rodríguez, *Prácticas de Estado. El derecho a la protesta, criminalización, violencia institucional y el nuevo desafío de las organizaciones de derechos humanos*, Colectivo de Investigación y Acción Jurídica, Argentina, s/f, p. 2.

⁵³ Pablo Romo, *La Criminalización de la Protesta Social en México*, op. cit.

⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *La CIDH Condena hechos de violencia en Perú*, Comunicado de prensa 35/09.

demandas y llega al extremo de imputar situaciones delincuenciales a los actores sociales, definiéndolos desde una lógica criminalizante. A partir de la formulación de subjetividades maniqueas promovidas inicialmente por el poder público y reproducidas por los grandes medios de comunicación, se verifica una confrontación entre los integrantes de la sociedad y se asiste a la generalización de la desconfianza entre los ciudadanos, lo que termina por conducir a la ruptura de los vínculos de solidaridad social.

Cuando el ejercicio del poder estatal se distingue por la criminalización de la protesta, se inhibe la discusión de los asuntos de interés general, la movilización de grupos sociales, el disenso, la crítica a las actividades del Estado y la participación política de la ciudadanía en las cuestiones públicas. Ello evidencia no sólo la violencia institucional, sino la institucionalización de la violencia y la normalización de esta práctica como expresión de gobernabilidad. Esto perturba el sentido de existencia de la comunidad política, violenta los fundamentos del estado de derecho y la razón de ser del Estado.

Es destacable el hecho de que desde algunos integrantes del estado se ha alentado en el imaginario colectivo un signo delincencial en contra de los normalistas con reduccionismos como jóvenes “delincuentes” “revoltosos” o “agitadores”. Como consecuencia de su orientación política e ideológica, condición de clase, y por la defensa de derechos que han ejercido frente al Estado, se les han imputado diversas conductas. Estas subjetividades sociales han sido reforzadas desde algunos medios de comunicación y se ha internalizado en parte del conjunto social un discurso que rechaza y estigmatiza a este colectivo, sin considerar que su movilización deriva del incumplimiento del Estado en la vigencia de ciertos derechos.

Para esta organización resulta preocupante la recurrencia de criminalización de la protesta cuando se exigen derechos o se reclama a la autoridad acciones ilegales. En este sentido son ilustrativos los casos de los integrantes del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra de San Salvador Atenco, Jacinta Francisco Marcial, Alberta Alcántara y Teresa González indígenas ñhanñus y José Ramón Aniceto Gómez y Pascual Agustín Cruz, autoridades tradicionales nahuas de Puebla.

D) Democracia, legalidad y estado de derecho. El caso de los Normalistas de Ayotzinapa.

Para que un Estado sea considerado como democrático y de derecho no es suficiente que ciña sus actuaciones a una presunta legalidad considerada desde un enfoque estrictamente formal. Esta concepción implica como condición necesaria, que el ejercicio del poder público esté orientado a la armonización de la vida social.

Un Estado que se caracteriza por el mantenimiento de condiciones estructurales de exclusión social, ya sea por acción u omisión, o que responde a las legítimas aspiraciones de los sectores sociales con una política sistemáticamente represiva –como el caso de los estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” (caso normalistas de Ayotzinapa)–, incurre en “arbitrariedades legalizadas [que] también son derecho (ilegítimo, injusto) y quien las aplica [aunque] también es Estado (dictatorial, autoritario), [que] no [puede ser considerado] un Estado de derecho”. Para que sea legítimamente considerado como tal, el ejercicio del poder público debe expresar el “imperio de

la ley como expresión de la voluntad popular”.⁵⁵

En el caso de los normalistas de Ayotzinapa el Estado no sólo ha limitado el legítimo derecho a la protesta, sino además ha mantenido una actitud inquisitoria, utilizando el poder punitivo del Estado para desmovilizarlos y reprimirlos. Desde el poder público se ha producido un discurso maniqueo que objetiva a la juventud y a los estudiantes como delincuentes. Esta medida política y su discursividad ha sido retroalimentada por los medios masivos de comunicación, generando representaciones y prácticas sociales excluyentes pretendidamente apolíticas, que apoyadas en el legítimo sentimiento y anhelo de seguridad pública de la ciudadanía, logran que ésta termine aprobando y reclamando medidas represivas contra aquellos que consideran sujetos o colectivos delincuenciales. Lo anterior tiene como consecuencia la fragmentación y atomización del entramado social.

Cabe destacar que hasta antes de los trágicos hechos, las demandas y peticiones de los estudiantes no habían sido atendidas por las instancias de gobierno del Guerrero, menos aún contaban con capacidad para exigir en otros foros, como los medios de comunicación, sus demandas. En contextos de “déficit informacional o bloqueo mediático, los grupo sociales desaventajados desarrolla[n] diferentes estrategias tendientes a construir su propia información y sus propios canales de comunicación”.⁵⁶ En este sentido, las movilizaciones, el uso del espacio público y el bloque de la carretera por parte de los normalistas es una modalidad de expresión social que posibilita el ejercicio de las legítimas demandas del grupo. Más aún, ante la marginalización de que han sido objeto, la actitud hermética del Estado y el acceso limitado a los medios; la movilización social ha sido la única medida que ha permitido la exigencia de los derechos de este grupo y cierta interlocución con las autoridades.

En el caso que nos ocupa cabe señalar que rechazar la protesta social con la fórmula de “derechos de terceros” no es una razón suficiente, ni siquiera desde la óptica jurídica para desestimar esta forma de ejercicio de derechos. Ello porque no se establece en qué consisten, cuál es su naturaleza, ni porqué deberían privilegiarse estos derechos llamados de terceros, máxime que los derechos fundamentales en inicio tienen la misma jerarquía.

Ahora bien, como sugiere el jurista Roberto Gargarella si se tuviera que elegir entre que derecho privilegiar en los casos en que la protesta social como en los bloqueos pueda afectar otros derechos como el circulación, se debería preservar que “que está mas cerca del nervio democrático de la Constitución”⁵⁷ En ella la libertad de expresión, la crítica hacia el poder y la exigencia de derechos constituido tienen un papel relevante entre otras razones “porque tenemos un sistema representativo y porque hemos delegado el control de las armas y del dinero al gobierno”⁵⁸

⁵⁵ Elías Díaz, “Estado de derecho y legitimidad democrática”. En Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez, (compiladores). *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina, Siglo XXI*, México, 2002, p. 84.

⁵⁶ Esteban Rodríguez “La democracia amordazada. Libertad de expresión, desigualdad, protesta social y activismo estatal”, Ponencia presentada en las *XII Jornadas Nacionales de Investigación y Comunicación “Nuevos escenarios y lenguajes convergentes”*, Rosario, 2008, p. 4.

⁵⁷ Roberto Gargarella, *Carta abierta sobre la intolerancia: apuntes sobre derecho y protesta, Siglo XXI*, Argentina, 2006, p.

24

⁵⁸ *Ibidem* p. 26

Por ello el uso de la fuerza contra quienes interpelan al gobierno al cumplimiento de sus obligaciones no debe, ni siquiera en forma excepcional, ser el mecanismo por el que el poder público resuelva las exigencias sociales que utilizan el espacio público para el ejercicio de la crítica política y social. Máxime si se considera la limitación de acceso a espacios de opinión y discusión de cuestiones públicas por parte de grupos sociales desaventajados y cuando el Estado no crea mecanismos adecuados para la atención y negociación de las demandas o cuando, como en el presente caso, incumple los acuerdos que realiza con estos grupos. Así, al emplear la fuerza el Estado mismo cae en una crisis de legitimidad frente a los gobernados.

Como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

“[R]esulta en principio inadmisibles la criminalización también *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha restricción (la criminalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática. Asimismo, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos”.⁵⁹

Como apoyo a lo expuesto sobre la necesaria vinculación entre valoración jurídica y contexto social, resultan ilustrativos los razonamientos del Juez de Garantías Juan Francisco Tapia del Juzgado número 4 de Mar del Plata, dentro de la causa penal 69 del año dos mil siete, cuyo fallo es sensible al fenómeno de criminalización de la protesta social:

“Tengo para mí que las situaciones de conflicto social exigen de los operadores judiciales, el máximo cuidado para evitar una criminalización de la pobreza y de la protesta. Es por eso que las autoridades deben ser extremadamente cuidadosas en la apelación a las regulaciones de "tiempo, modo y lugar", para evitar socavar derechos que necesitan justamente la máxima protección. Y reparar en las circunstancias fácticas del hecho que nos ocupa importa tener presentes algunos conceptos centrales de la acción colectiva de todo movimiento social. El movimiento social cobra un marco de sentido al hacer visible una situación injusta e inaceptable, señalando a las responsables de ese estado de cosas y proponiendo soluciones de cambio. En el plano concreto, esa tarea se lleva a cabo mediante acciones colectivas, a través de un repertorio de acciones de protesta popular. Para movilizar a las personas la acción colectiva se apoya en estructuras de movilización que no son más que las organizaciones permanentes donde las personas construyen sus relaciones con otros.

(...)

“[L]os métodos convencionales de petición, del ejercicio de la libertad de expresión, en ciertos niveles sociales encuentran graves dificultades para tornar audibles sus voces y llamar la atención del poder político. Participo de la opinión que las eventuales conductas típicas que se puedan ejecutar en el marco de un conflicto social, resultan conductas justificadas bajo ciertos parámetros. Dentro de esos parámetros, es posible establecer pautas objetivas para determinar en que casos nos encontramos frente a una situación de extrema exclusión social”

(...)

⁵⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, capítulo IV “Libertad de Expresión y Pobreza” *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002*, Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C., 2002, párrafo 34.

“[N]o toda conducta típica llevada a cabo en un contexto de exclusión social debe estimarse justificada, sino tan sólo aquéllas que pretendan exclusivamente la modificación de esa situación de exclusión social, es decir que pretendan revertir una situación de extrema injusticia.”⁶⁰

En el mismo sentido de reivindicación y legitimación de la protesta y de rechazo a su criminalización, el Pleno de la Asamblea Constituyente de Ecuador en ejercicio del poder *constituyente originario* y como representante del pueblo ecuatoriano con un fundamento supraconstitucional emitió el catorce de mayo de dos mil ocho, la Amnistía número 4 denominada “Derechos Humanos Criminalizados” en el que se hace visible la violencia institucional como práctica represiva y mecanismo de gobernabilidad:

“El hostigamiento por medio de demandas administrativas y denuncias penales, pretende encarcelar inmediatamente a líderes que presentan la mayor resistencia, tienen liderazgo y gozan de legitimidad en las comunidades o a activistas ambientales, utilizando la figura del delito flagrante, de la institución de la orden judicial, de la prisión preventiva y de la perversa identificación entre los hechos políticos de resistencia con delitos tipificados en el Código Penal”

“Más grave aún es la situación de numerosos líderes sociales de las provincias, ciudades y comunidades alejadas de los centros de poder político pues al no existir instituciones del Estado que vigilen el cumplimiento de sus derechos, quedan en la primera línea de protestan enfrentando a poderes particulares y públicos y recibiendo hostigamientos directos que generalmente terminan en enjuiciamientos judiciales infundados”⁶¹

En estos hechos los estudiantes solicitaron mediante diversas vías la satisfacción de sus demandas y no hubo respuesta de las autoridades educativas ni del gobierno del Estado, acudieron a instancias, buscaron mecanismo de diálogo y en todos ellos no hubo resultado por la inacción de las autoridades del estado de Guerrero, por lo contrario fueron estigmatizados y su protesta fue criminalizada

En la histórica resolución sobre el caso de los integrantes del Frente de pueblos en Defensa de la Tierra encarcelados injustamente, la Suprema Corte estableció que las sentencias condenatorias por un delito que no cometieron: “parti[eron] de una intuición alimentada por un estigma que asocia la protesta con lo violento y lo subversivo.”⁶²

Con ello la Corte avanzó en la definición del derecho a la protesta social y afirmó que en dicho proceso las autoridades:

“[C]astiga[ron] el derecho a la manifestación social ejercido con antelación por el grupo citado con una

⁶⁰ El caso expuesto versa sobre el proceso judicial incoado a Claudio Daniel Cisneros, en el marco del conflicto laboral de los trabajadores pesqueros de Mar del Plata por la movilización que emprendieron por demandas vinculadas al reclamo de estabilidad laboral, salario mínimo, cobertura social y posibilidad de afiliación. Contra los trabajadores se realizaron varias acusaciones penales, en el caso citado se acusó al trabajador del delito de “atentado contra la libertad de trabajo” por informar a otros trabajadores las resoluciones tomadas durante una asamblea. Este caso ha sido señalado por organizaciones de defensa de derechos humanos de Argentina como una muestra de la criminalización de la protesta social.

⁶¹ Acta 27 de la Asamblea Nacional constituyente de fecha 14 de marzo de 2008 foja 74 del anexo 5.

⁶² Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amparo directo 10/2010 (caso Atenco)*, resuelto en sesión de la Primera Sala de 30 de junio de 2010.

presunción de culpabilidad y de propensión al delito de sus miembros” [y que] “el derecho de levantar la voz ante lo que se considera una medida estatal injustificada, no puede ser usado en contra de quien lo ejerce.”⁶³

La Corte fue sensible al contexto social que generó el conflicto y cómo las autoridades suelen castigar la disidencia, la disidencia o la exigencia de derechos al partir de un prejuicio que asocia ejercicio de derechos con delincuencia:

“[S]e presume inadecuadamente que quien ejerce la protesta social obra violenta o ilícitamente. Si nos tomamos en serio el derecho de permitir la libre expresión y la libre protesta, entonces esa clase de argumentación es inadmisibles. Se refuerza, con ello, la exigencia según la cual, quien tiene la carga de probar la violación de un límite a dicho derecho es, de nuevo, el Estado.”⁶⁴

En el mismo sentido, la Suprema Corte al analizar las violaciones graves a derechos humanos en el mismo caso, en la facultad que ahora corresponde a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se pronunció sobre el uso desproporcionado de la fuerza como elemento de represión. Razonamientos que por su relación con la presente investigación cobran relevancia:

“La forma en que fueron realizados los operativos policiales de cuenta, dio paso a una percepción pública de precariedad e indolencia en materia de tutela y respeto de derechos fundamentales por parte del Estado; a una percepción conforme a la cual el Estado, autorizado constitucionalmente para monopolizar y ejercer la fuerza, no reconoce límites para ese poder ni a su capacidad de reprimir la ilicitud; se trata de un poder que se ejerció irresponsable y arbitrariamente a través de la policía; que la policía estaba para servir los intereses del gobierno y no para brindar seguridad a las personas, y que la protesta ilícita (por violenta) se paga y castiga con violencia física y moral que el Estado ejerce sobre quien expresa inconformidad con él.”⁶⁵

En este escenario la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra en la posibilidad histórica de fijar parámetros de investigación acordes con los más altos estándares de protección a los derechos humanos, determinar mediante una investigación exhaustiva, transparente y con participación de las víctimas la responsabilidad de Estado por esto hechos y esclarecer las condiciones previas de carácter estructural, particularmente las relativas a la vulneración al derecho a la educación y la forma en que sistemáticamente se han reprimido la exigencia de derechos de este grupo social y que derivaron en la violación grave a derechos humanos en los hechos del 12 de diciembre de 2011. Asimismo deberá procurar una reparación integral del daño y medidas de satisfacción y no repetición.

La CNDH tiene el deber de responder a las expectativas sociales y a su mandato constitucional al erigirse como garante del sistema democrático y de control de los poderes, no sólo el de carácter público, sino de aquéllos de carácter privado que han estigmatizado a los estudiantes normalistas por

⁶³ *Ídem*

⁶⁴ *Ídem*

⁶⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales; así como los votos particulares de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza, Cuarta sección, (Facultad de investigación 3/2006), Diario Oficial de la Federación, 21 de septiembre de 2009.*

la defensa de sus derechos.

V.- Petitorio Por lo antes expuesto solicito que los razonamientos vertidos en el presente memorial sean tomadas por la Comisión a su cargo en el marco de la investigación por violaciones graves a Derechos humanos

A t e n t a m e n t e

José Rosario Marroquín Farrera
Director del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C.

Jaqueline Sáenz Andujo
Coordinadora del área de Defensa Integral
del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C.

Simón Alejandro Hernández León
Colaborador del área de Defensa Integral
del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C.

Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez
Colaborador del área de Defensa Integral
del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C.