

**UNA NUEVA LEY BALA PARA JALISCO, OBRA
DE LA CEDHJ Y EL CESJAL**

En un contexto en el que las autoridades toman decisiones autoritarias, sin permitir la discusión pública, e ignorando las demandas y necesidades de la población, la protesta se vuelve un recurso imprescindible. La protesta social es un derecho autónomo y compuesto por otros derechos como la libertad de expresión, de reunión, asociación y petición; cuyo ejercicio resulta imprescindible para la vida democrática, pues permite a cualquier persona o grupo visibilizar y controvertir públicamente temas que afectan a la sociedad. Por ello, la protesta social es a su vez una vía efectiva para la exigencia de los derechos humanos y es una forma de participación política y ciudadana¹ por lo cual, el Estado tiene la obligación de garantizar las condiciones que permitan el ejercicio pleno de estos derechos y evitar su restricción indebida.²

No obstante lo anterior, en Jalisco la represión de la protesta social es una práctica habitual y aceptada por las autoridades, inclusive el titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (en adelante, CEDHJ), Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, las promueve y sugiere permitir el uso de las fuerzas de seguridad y las armas de fuego durante eventos de concurrencia masiva de la ciudadanía, tal como se desprende de la propuesta que él y el presidente del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL), Jaime Enrique Michel Velasco, presentaron en octubre de 2014 al Congreso del estado y al gobernador Aristóteles Sandoval.³

Esta no es la primera vez que las autoridades en Jalisco adoptan abiertamente un discurso de criminalización de la protesta. Ya en agosto de 2013, la diputada panista Gabriela Andalón Becerra presentó una iniciativa de ley al Congreso local para “regular” las manifestaciones y reuniones en espacios públicos⁴, bajo el argumento de que debían protegerse los derechos de terceros y los intereses del Estado, pues este tipo de expresiones sociales son chantajes y extorsiones para los poderes públicos, u originan otros actos violentos cometidos por las y los manifestantes⁵.

Con el evidente propósito de respaldar la iniciativa de la legisladora panista y en un nuevo intento por restringir el derecho a la protesta social, los titulares de la CEDHJ y del CESJAL sugirieron a los poderes ejecutivo y legislativo⁶ que regulen la intervención de las autoridades en “eventos masivos”, a fin de prevenir que las y los participantes de dichos eventos cometan delitos, afecten derechos de terceros, realicen actos violentos o causen disturbios internos que amenacen el Estado de Derecho, la seguridad y el orden público.

QUIÉNES SON EL CESJAL Y LA CEDHJ

En México, los organismos públicos de derechos humanos se crean el 28 de enero de 1992, a partir de la reforma del artículo 102, apartado B de la Constitución General de la República. La función de estas instituciones es la de actuar como garantes de los derechos humanos cuando estos son violentados por las autoridades. Es por ello que, en esencia deben mantener su autonomía respecto del Estado, en sentido material, formal y práctico. De igual forma, quien encabece dicha institución actuará como “defensor(a) del pueblo” y por tanto, debe ser una persona de reconocida reputación y ética.

Tristemente, el titular de la CEDHJ no es precisamente el mejor defensor de los derechos humanos, en particular los derechos a la protesta o la libertad de expresión, sino todo lo contrario. Y es que, para Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, tal como lo ha declarado públicamente, las calles son para transitar y no deben obstruirse con marchas en las que las personas abusan de su derecho, delinquen y afectan los derechos de terceros, incluidos los que según él, tienen las instituciones públicas⁷.

Por su parte, el CESJAL, es una institución creada a partir de la Ley del mismo nombre, inicialmente con el objetivo de ser un órgano ciudadano de carácter consultivo que hiciera un contrapeso, que integrara las visiones tanto de la sociedad en general como del sector empresarial. Entre sus facultades se encuentran la de promover el diálogo y la concertación entre los diferentes agentes públicos y privados de la entidad; emitir recomendaciones y opiniones respecto a temas de interés.

Además, es un organismo autónomo y ciudadano, y que no obstante que dice ser un aliado estratégico de las organizaciones de la sociedad civil, esta institución se ha convertido en un espacio para empresarios que desean incidir en las políticas públicas, sin reflejar realmente las necesidades de la población, cuyo titular, Enrique Michel Velasco, es el presidente de Dulces De la Rosa.

LA RECOMENDACIÓN, UN INTENTO POR RESTRINGIR LA PROTESTA SOCIAL

La exposición de motivos y las medidas que proponen la CEDHJ y el CESJAL en su recomendación dejan ver con mucha facilidad que en realidad se trata de una norma destinada a restringir el derecho a la protesta social.

En primer lugar, manipulan el concepto de evento masivo para asimilarlo al de las marchas o manifestaciones de protesta y así poder implementar medidas desproporcionadas que violentan el derecho a la libertad de expresión, de reunión y de asociación.

Las normas que regulan espectáculos masivos, como supuestamente es el caso de la ley que proponen la CEDHJ y el CESJAL, se refieren a eventos multitudinarios públicos o privados, de tipo cultural, deportivo o religioso; y tienen el objetivo de prevenir situaciones de riesgo derivadas de la gran afluencia de personas. Tal es el caso del Reglamento del municipio de Guadalajara para la Prevención de la Violencia en los Espectáculos Masivos⁹, la Ley de Eventos Públicos del Estado de México¹⁰ o la Ley de Espectáculos Públicos del Distrito Federal¹¹.

Sin embargo, las instituciones recomendantes entienden que un “evento masivo” es todo aquél al que asiste una multitud, con una intención común, mediante invitación o espontáneamente, durante un tiempo y en un lugar determinado. De manera sospechosa, esta definición omite el énfasis en características esenciales de los espectáculos masivos, por ejemplo, que son organizados por una persona física o jurídica determinable, que están destinados al ocio, o que pueden ser lucrativos. Convenientemente dicha definición resulta tan amplia que se vuelve fácil encuadrar en ella eventos como las marchas o manifestaciones sociales. En pocas palabras, una marcha de protesta puede ser tratada igual que un concierto musical o la Romería de la virgen de Zapopan, también conocida como “La llevada de la Virgen”.

LA ESTRATEGIA DISCURSIVA PARA PERMITIR EL USO DE LA FUERZA Y LAS ARMAS DE FUEGO

La recomendación se empeña en implantar la idea de que los eventos masivos (léase, manifestaciones o marchas) representan una amenaza permanente de violencia o disturbios que atentan contra el Estado y los derechos humanos de terceras personas. A partir de dicho argumento, tergiversando el enfoque de la protección civil y las clasificaciones establecidas en el Atlas Nacional de Riesgos, la CEDHJ y el CESJAL introducen el argumento de que el Estado no tiene otra alternativa más que regular los eventos masivos para prevenir una serie de riesgos llamados “antrópicos” de tipo socio-organizativo, o sea, las situaciones de violencia durante las manifestaciones. De acuerdo con el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), estos riesgos son definidos como “calamidades generadas por motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población”¹². La página web del CENAPRED¹³ muestra algunos ejemplos de este tipo de fenómenos: accidentes de transporte, incendios, interrupción de servicios y hundimientos.

Sin embargo, la CEDHJ y el CESJAL abandonan la concepción de riesgos civiles que ellos mismos citan, y al estilo de un Estado dictador, se trasladan a la lógica de guerra para decir que los eventos masivos pueden generar “disturbios internos”: “Uno de los riesgos que se corren con la celebración de un evento multitudinario es la erosión al Estado de derecho, ocasionado por los posibles disturbios interiores que provoquen los civiles o la actuación deficiente de las autoridades”¹⁴.

El hecho de que utilicen este término es de suma gravedad, pues es una de las categorías de “desorden o situación de conflicto” utilizada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), institución que actúa bajo los principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Más aún, las instituciones recomendantes refieren argumentos planteados por expertos del DIH en documentos relativos a conflictos armados sin carácter internacional¹⁵. Efectivamente, el CICR señala que los disturbios internos son situaciones previas o posteriores a un conflicto armado de carácter interno, en las que grupos armados no estatales cometen actos de violencia que van desde sublevamientos espontáneos hasta la confrontación con el Estado¹⁶. Además, señala que en estos contextos los gobiernos echan mano de los cuerpos de seguridad civiles o militares para restablecer el orden interno.

Con base en estas precisiones, el CESJAL y la CEDHJ entienden que los disturbios internos se relacionan con “reuniones, concentraciones, manifestaciones, disturbios o actos de violencia, que plantean inseguridad y lesionan el orden público”¹⁷. Además, distinguen de manera ambigua entre disturbios y tensiones internas señalando que en los primeros es legítimo usar la fuerza armada para mantener el orden y en los últimos únicamente la fuerza como medida preventiva para mantener el respeto de la ley y el orden.

Citando los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego, entre otros instrumentos de dicha organización internacional, la recomendación afirma que los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley deben intentar la conciliación, mediación y persuasión para resolver los conflictos generados en el contexto de un evento masivo, pero que “cuando no existe comunicación con los agresores”, la propia ley les autoriza y obliga a utilizar la fuerza para asegurar el orden público y el Estado de Derecho.

FALSO DISCURSO DE DERECHOS HUMANOS

El documento elaborado de manera conjunta por la CEDHJ y el CESJAL teje una serie de argumentos jurídicos que manipula el discurso de los derechos humanos para justificar la violación del derecho a la protesta social. La propuesta plantea una falsa colisión entre las libertades de expresión, reunión y asociación de quienes se manifiestan; y los derechos que tienen terceras personas a la paz, al orden público, al imperio de la ley y al trato digno. Debido a ello, señala que debe hacerse un ejercicio de ponderación entre los derechos confrontados. Su conclusión es que los derechos del primer grupo no son absolutos, por lo que en virtud del principio pro persona opta por restringirlos en pro del mantenimiento del Estado de Derecho.

Fundamentándose en el artículo 1º Constitucional del país, y en preámbulos de declaraciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos, alude que la paz está reconocida y codificada en ellos como un derecho de las personas ajenas a una manifestación a vivir libres de conflictos internos que ataquen la tranquilidad social. Añade que solo puede haber paz si se garantiza el orden público, por lo que éste se constituye así mismo como un derecho. Inclusive, el documento osa decir que el derecho al orden público se encuentra estatuido en dichos instrumentos internacionales.

De igual manera, con fundamento en los artículos 14 y 16 Constitucionales, el documento menciona que existe un derecho al imperio de la ley y lo razona como el estado de cosas que permite a la ciudadanía desarrollar sus proyectos de vida y sus derechos humanos, libres del riesgo de los actos de molestia que pudieran ocasionar los eventos masivos. Finalmente, señala que existe un derecho al trato digno derivado del artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 1 y 25 de la Constitución General de la República¹⁸.

MEDIDAS QUE RESTRINGEN LA PROTESTA SOCIAL

Aprovechándose de este tejido argumentativo, los titulares de la CEDHJ y del CESJAL sugieren adoptar medidas que restringirían indebidamente el derecho a la protesta social debido a que:

- a) Se establecería en la ley una definición y clasificación de los eventos masivos que incluiría los eventos de protesta social como marchas y manifestaciones;
- b) Exigiría la solicitud de un permiso para realizar las manifestaciones que incluya un “programa específico de protección civil” en el que se indique el objetivo o finalidad del evento, la duración, horario y espacios en los que se realizará, etcétera;
- c) Facultaría a una autoridad para que discrecionalmente autorice o rechace la marcha o manifestación;
- d) Exigiría que se identificara a las personas responsables de la manifestación o marcha, lo cual permitiría la persecución de líderes políticos;
- e) Permitiría la aplicación de sanciones administrativas, como multas o arrestos, a las personas responsables del evento; e inclusive la aplicación de tipos penales;
- f) Facultaría a los cuerpos de seguridad para intervenir y utilizar la fuerza o las armas de fuego, entre otras.

REFLEXIONES EN TORNO A LA RECOMENDACIÓN

Resulta evidente que la intención de la CEDHJ y del CESJAL al presentar esta recomendación no es otra que servir a quienes están en el poder y defender sus intereses cuando el pueblo ocupa los espacios públicos para mostrar su hartazgo frente a la corrupción de las instituciones, el saqueo de las arcas públicas, las ejecuciones y desapariciones cometidas por el Estado, la impunidad y las múltiples violaciones a los derechos humanos.

En general, ambas instituciones promueven un discurso que criminaliza la protesta, pues esboza las manifestaciones sociales como excesos ilegítimos de las libertades de expresión, reunión y asociación, que generan violencia, comisión de delitos y actos de molestia para terceros. Aunque esta recomendación haya sido realizada por ambas instituciones, es indignante pero no extraña que el hecho de que sea el propio presidente de la CEDHJ, quien participe en la tergiversación de los estándares en materia de derechos humanos con la oscura intención de restringir y criminalizar la protesta.

Asimismo, es preocupante que sean estos organismos los que coloquen a quienes ejercen su legítimo derecho a protestar, como agresores y delincuentes que deben ser reprimidos mediante la fuerza y las armas, pues precisamente se trata de la autoridad encargada de velar por los derechos humanos y de un organismo ciudadano que debe fungir como representante de las demandas sociales.

Las organizaciones defensoras de los derechos humanos que formamos parte del Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, hemos insistido en que el problema no es la protesta sino la inoperancia de las instituciones del Estado para atender y resolver las problemáticas que subyacen a las expresiones de protesta¹⁹

Constantemente hemos evidenciado la grave situación que atraviesa la protesta social en México, el nivel de represión institucionalizada y legalizada, así como la persecución de líderes y lideresas por parte del Estado.

Nos resulta preocupante observar cada vez nuevos intentos por crear leyes como la que recomiendan los titulares de la CEDHJ y del CESJAL, que criminalizan la protesta y la libertad de expresión, y legitiman el uso de la fuerza y de las armas de fuego para reprimir las manifestaciones sociales.

Nuestra indignación ha escalado hasta la esfera internacional y la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha fijado una audiencia temática con motivo de su 154 Período Ordinario de Sesiones, para que quienes integramos el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social exponamos los intentos del Estado mexicano por legalizar la criminalización de la protesta y las libertades de expresión, reunión y asociación.

Desde el sexenio presidencial pasado y en lo que va del período de Enrique Peña Nieto vivimos en un estado de guerra en el que las personas nos encontramos en medio de las agresiones provenientes del Estado y aquellas de la delincuencia organizada. Frente a ese escenario, ocupar los espacios públicos se vuelve vital para las personas, como un acto de protesta que nos permite manifestar nuestra digna rabia y como un acto político de exigencia de nuestros derechos.

No hay una muestra más contundente del grado de descomposición de las autoridades en el estado de Jalisco, que ésta recomendación de ley presentada por quien debería defender nuestros derechos humanos y por un organismo como el CESJAL, que tendría que representar los intereses de los y las ciudadanas.

- ¹ Un análisis a profundidad sobre la protesta social puede consultarse en el Informe del Frente para la Libertad de Expresión y la Protesta Social, “Control del espacio público”, de abril de 2014, disponible en: http://fundar.org.mx/mexico/pdf/INFORME_Protesta%20Final.pdf.
- ² La Resolución A/HRC/RES/19/35 Núm. 19/35 “La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas”, de fecha 18 de abril de 2012, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas menciona una serie de compromisos y obligaciones de los Estados en este sentido.
- ³ El texto íntegro de la propuesta puede consultarse en la página www.cesjal.org/recomendaciones, en el apartado “Recomendaciones” del año 2014, bajo el título “63. Recomendación marco normativo local en materia de actuación interinstitucional para la atención de eventos masivos”; CEDHJ. “Busca propuesta de ley fortalecer los derechos humanos: Álvarez Cibrián”, Boletín Núm. 122/14 de 30 de septiembre de 2014, disponible en: <https://cedhj.org.mx/boletines/2014/septiembre/Boletin122-14.pdf>; CESJAL. “El CESJAL y la CEDHJ presentan Dictamen con proyecto de Recomendación para la atención a eventos masivos”, sin fecha, disponible en: <http://cesjal.org/noticias/el-cesjal-y-la-cedhj-presentan-dictamen-con-proyecto-de-recomendacion-para-la-atencion-a-eventos-masivos>.
- ⁴ Iniciativa de ley que propone la expedición de la Ley que Regula las Reuniones y Manifestaciones en Lugares Públicos del Estado de Jalisco, presentada por la diputada panista Gabriela Andalón Becerra en agosto de 2013, disponible en: http://www.diputadospanjalisco.net/congreso/iniciativas_diputado.php?rubro=149D
- ⁵ Comunicación CMP0913-109 “Buscan respetar en manifestaciones derechos de todos los ciudadanos”, de 22 de septiembre de 2013, disponible en: <http://www.diputadospanjalisco.net/congreso/boletines.php?rubro=111>
- ⁶ Noticias MVS. “Buscan regular eventos masivos en Jalisco”. 01 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.noticiasrms.com/#/noticias/buscan-regular-eventos-masivos-en-jalisco-893.html>; El Informador. “Buscan garantizar DH en eventos masivos en Jalisco”. 30 de septiembre de 2014. <http://movil.informador.com.mx/jalisco/2014/551508/6/buscan-garantizar-dh-en-eventos-masivos-en-jalisco.htm>; AM. Delinean ley para eventos masivos. 01 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.am.com.mx/lagosdemoreno/local/delinean-ley-para-eventos-masivos-147536.html>.
- ⁷ Reporte Índigo. “El ombudsman que repudia la protesta”, jueves 18 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara/el-ombudsman-que-repudia-la-protesta>; El Informador. “Protestas no son pretexto para delinquir: CEDHJ”, 10 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/564466/6/protestas-no-son-pretexto-para-delinquir-cedhj.htm>; Proyecto 10. “Las calles no son para manifestarse, son para transitar: Álvarez Cibrián”. 10 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.proyectodiez.mx/politica/las-calles-no-son-para-manifestarse-son-para-transitar-alvarez-cibrian/48104>; Unión Jalisco. “Ombudsman a favor de arrestos por delitos cometidos en manifestaciones”, 10 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.unionjalisco.mx/articulo/2014/12/10/ciudadanos/guadalajara/ombudsman-favor-de-arrestos-por-delitos-cometidos-en-mani>
- ⁸ Semanario Crítica. “CESJAL, caro, politizado y poco útil”, 20 de octubre de 2014. Disponible en: <http://semanariocritica.com/noticias/estatales/cesjal-caro-politizado-y-poco-util/>
www.aldf.gob.mx/archivo-a0865a768c9fd1d9c9261e35cd23fe02.pdf
- ⁹ Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos masivos en el municipio de Guadalajara, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Jalisco/Todos%20los%20Municipios/wo75328.pdf>

¹⁰ Artículo 2.5 de la Ley de Eventos Públicos del Estado de México <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig210.pdf>

¹¹ Artículo 13.V de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-a0865a768c9fd1d9c9261e35cd23fe02.pdf>

¹² De acuerdo con lo establecido por el Centro Nacional de Prevención de Desastres en el Atlas Nacional de Riesgos, existen fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológicos; sanitario-ecológicos y socio-organizativos.

¹³ Ver información detallada en: <http://www.atlalnacionalderiesgos.gob.mx/index.php/riesgos-socio-organizativo>

¹⁴ Página 13 del Documento de Recomendación respecto del Marco Normativo local en materia de actuación interinstitucional para la atención de eventos masivos, de la CEDHJ y el CESJAL, de octubre de 2014.

¹⁵ La cita textual que introduce el CESJAL y la CEDHJ en la página 16 del Documento de Recomendación, en la sección de “Disturbios armados”, no corresponde al texto que dicen consultaron en la página <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/legal-fact-sheet/health-care-law-factsheet-2012-03.htm>, sino que en realidad pertenece al Comentario del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, tomado del Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, elaborado por Jean Pictet, del CICR-Plaza & Janés editores, Colombia S.A. Para corroborar la fuente, véase: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmmu.htm>, <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/5/art/art2.htm#P33>.

<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/legal-fact-sheet/health-care-law-factsheet-2012-03.htm>, sino que en realidad pertenece al Comentario del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, tomado del Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, elaborado por Jean Pictet, del CICR-Plaza & Janés editores, Colombia S.A. Para corroborar la fuente, véase: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmmu.htm>, <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/5/art/art2.htm#P33>.

¹⁶ Ficha técnica “Respeto y protección de la asistencia de salud en conflictos armados y en situaciones que no contempla el DIH”, de 31 de marzo de 2012, disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/legal-fact-sheet/health-care-law-factsheet-2012-03.htm>

¹⁷ Página 16 del Documento de Recomendación respecto del Marco Normativo local en materia de la actuación interinstitucional para la atención de eventos masivos, presentado por la CEDHJ y el CESJAL, de octubre de 2014.

¹⁸ El artículo 11 de la Convención Americana se refiere al derecho a la protección de la honra y la dignidad; por su parte, el artículo 25 Constitucional establece que: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

¹⁹ Informe del Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, “Control del espacio público”, Abril de 2014.