

La **CNDH**: una
consecuencia
de la política
económica y social
de México (1970-1990)

La **CNDH**: una
consecuencia
de la política
económica y social
de México (1970-1990)

JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ



Miguel Ángel

Porrúa

MÉXICO • 2011

CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, julio del año 2011

© 2011

JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ

© 2011

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-365-8

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

A mi hijo José

Introducción*

La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)

La protección de los derechos humanos en México ha recorrido un camino cuyo estudio obliga a entender una parte de la historia política, social y económica del país, misma que definió los mecanismos específicos para su salvaguarda por parte del gobierno hasta la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1990.

En la presente obra se analiza el momento histórico en el que surgió la CNDH. Resulta importante destacar la contraposición entre la sociedad, con sus exigencias, como la búsqueda de una democracia real que permitiera una interacción con las decisiones gubernamentales y una garantía efectiva de sus derechos humanos y el gobierno, cuyas acciones respondían a sus propios intereses de poder, con lo que mostraban cierta indiferencia hacia las verdaderas necesidades y demandas sociales.

Ante tal escenario, la respuesta gubernamental fue la creación de la CNDH que, si bien significó un avance importante en el tema, no resolvió de fondo las exigencias de la sociedad, aun cuando su surgimiento haya estado condicionado por la presión social e internacional.

El libro inicia con el estudio del contexto internacional en el que ocurrieron los cambios que hicieron que se prestara una mayor atención al tema de los derechos humanos a nivel mundial. En particular, se analiza la doble postura de Estados Unidos durante la Guerra Fría, que manejaba, por un lado, la supuesta necesidad de proteger los derechos humanos y, por otro, una violenta política de seguridad nacional en contra de quienes no estuvieran alineados con sus intereses. Este discurso permeó las políticas de los países de su zona de influencia en la región latinoamericana, donde México no fue la excepción.

*Agradezco el apoyo de Juan Carlos Guzmán Rodríguez en la elaboración de las entrevistas que en este trabajo se incluyen. También quiero agradecer a mi madre, María Eugenia, así como a mis hermanos Alfonso, Luis, Antonio e Ignacio, quienes siempre han estado presentes en los momentos más significativos de mi vida.

Se explica también la importancia de la ideología liberal que Estados Unidos defendía, y que delineó su política expansionista, transmitiendo sus ideas a sus vecinos utilizando el estandarte de la búsqueda de la democracia y la libertad de los individuos. Esta postura predominaría en el mundo tras la caída del bloque socialista.

Asimismo, se hace mención del surgimiento de instancias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) que, si bien su trabajo de cierta forma estaría controlado por Estados Unidos, las acciones que llevaron a cabo de manera conjunta con la sociedad civil marcaron una pauta importante respecto al reconocimiento jurídico de los derechos fundamentales. Sin embargo, la obstaculización del trabajo de estas instancias, llevó a impulsar mecanismos alternativos para la salvaguarda de los derechos humanos en los países afectados. Es así como se retomó la figura sueca del *ombudsman* o “defensor del pueblo”, misma que empezó a insertarse en los ordenamientos jurídicos de varias naciones, y cuya evolución se explica en la presente obra.

Lo anterior sirve como antecedente para analizar la evolución histórica de México que determinó la instauración de un organismo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Derivado del autoritarismo y la represión de los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López Portillo, en parte para mantener la estabilidad en nuestro país, se formaron diversos movimientos sociales en forma de guerrillas rurales y urbanas, que exigían el reconocimiento de sus derechos. En vez de buscar puntos de encuentro y diálogo, el gobierno aumentó la represión, utilizando su poder para asegurar sus fines particulares, a través de actos como la desaparición forzada, el encarcelamiento o el crimen. Ya en los años ochenta, esa izquierda beligerante encontraría canales de expresión en el propio sistema político y se convertiría en una fuerza de presión para el gobierno. Durante todo este proceso fue clara la contradicción entre la práctica autoritaria de los gobiernos mexicanos y el discurso hacia el exterior, con el propósito de dar una imagen de estar a favor de la protección de los derechos humanos.

En este contexto, el reconocimiento de los derechos humanos se inició en México desde la sociedad civil, y llamó también la atención de algunos grupos del sector jurídico mexicano que se dieron a la tarea de impulsar las reformas constitucionales necesarias para limitar los excesos del poder y consolidar un Estado de derecho. En su momento, las discusiones entre juristas desempeñaron un papel determinante con respecto a la

necesidad de crear un organismo encargado de proteger los derechos humanos en el país, o de fortalecer las instancias ya existentes como el juicio de amparo.

En el plano económico, y con el advenimiento de la crisis en los años ochenta, México no estuvo exento de los condicionamientos de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Así, para el presidente Carlos Salinas de Gortari la necesidad de continuar contando con el respaldo financiero de éstos fue determinante para promover una reforma que pudiera restablecer la prevalencia del Estado de derecho en el país y, como parte central de la misma, era imprescindible la instauración de un nuevo sistema electoral, así como la creación de una política oficial en materia de derechos humanos y una institución responsable de la misma.

La creación de la CNDH, en junio de 1990, fue la respuesta gubernamental a lo anterior.

Con la institución del *ombudsman* vendría una serie de discusiones desde el Congreso, sobre la forma en la que este nuevo organismo debía insertarse en el país. Los puntos discutidos en los debates legislativos se convierten en una fuente fundamental para la presente obra, pues el tema de los derechos humanos encontraría distintos enfoques que confluyeron para la creación de la Comisión.

Asimismo, se tocan las reacciones que generó la creación de la CNDH, cuya instauración provocó fuertes críticas desde distintos sectores de la sociedad, en cuanto al verdadero propósito de su instauración, y puso en tela de juicio la legitimidad de su existencia. La Comisión también recibiría críticas desde el ámbito jurídico, pues las características particulares del orden legal existente no favorecerían el desarrollo pleno de un organismo como éste.

En este sentido, se analiza la evolución jurídica de esta institución durante los años noventa cuando pasó de ser un órgano desconcentrado de la administración pública a un organismo público autónomo en 1999.

Para concluir, se mencionan algunos puntos pendientes que la CNDH deberá continuar evaluando para cubrir de forma satisfactoria las exigencias de un país en el que el tema de la protección de los derechos humanos se vuelve ineludible, ante la creciente violencia y los actuales escenarios que reclaman la mayor atención, por parte del gobierno, hacia un asunto toral para el desarrollo nacional.

Es así que esta obra se vuelve un referente obligado no sólo para el interesado en el tema de los derechos humanos, sino para cualquier estudioso de la historia reciente de la política social y económica de México.

Capítulo 1

La política de seguridad nacional estadounidense en la segunda mitad del siglo xx

Entre los factores que llevaron a la actual conceptualización de los derechos humanos en México durante la segunda mitad del siglo xx, ocupa un lugar importante la política de seguridad nacional estadounidense diseñada para garantizar la hegemonía del país vecino ante cualquier amenaza, real o potencial, y ante todo lo que su gobierno considerara peligroso para su estabilidad.

Hacia el término de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos comenzó una etapa de conflicto con la extinta Unión Soviética que redefinió sus estrategias y políticas desarrolladas y tuvo efectos determinantes en su historia así como en la de las naciones periféricas. La política intervencionista de Estados Unidos durante la Guerra Fría mostró las contradicciones entre sus principios de seguridad nacional y la protección de los derechos humanos, particularmente en los escenarios políticos y sociales de regiones como América Latina.

Esto último propició el fortalecimiento de instancias internacionales como la ONU y la OEA, cuya labor se centró en procurar la estabilidad entre las naciones, y proteger adecuadamente los derechos humanos por medio de instrumentos jurídicos internacionales. Es indudable que estos propósitos alcanzaron consenso casi universal; sin embargo, en la práctica, se encontrarían con algunos obstáculos para hacerlos efectivos derivados, principalmente, del enfrentamiento entre las dos potencias mundiales.

En este ámbito de pugna se deformó la visión liberal, es decir, la visión individualista de los derechos humanos, dada la política de seguridad nacional de Estados Unidos en contra de la llamada amenaza comunista y de la expansión de ésta en sus zonas de influencia.

ANTECEDENTES

Antes de avanzar en el tema que nos ocupa, es importante hacer un breve recuento de lo que ha tenido que afrontar Estados Unidos a lo largo de su historia y que lo llevó a conformar su política de seguridad nacional.

Es en el Acta de Independencia de las colonias americanas de 1776, en donde se mencionan los derechos naturales a la vida, la libertad, la igualdad y la elección de cada pueblo de su gobierno, donde encontramos los fundamentos de su ideología liberal, misma que inspiraría posteriormente su modelo capitalista. Esta ideología se complementa con dos elementos no menos importantes: por una parte, la Doctrina Monroe promulgada en 1823, y por la otra el Destino Manifiesto, que data de 1845 y que llevó al país a extender su ideal democrático en prácticamente todo el mundo.

Al ser aprobada la Declaración de Independencia de Estados Unidos en 1776, España intentó apoderarse, aunque sin éxito, de los territorios del Mississippi y Florida, que en aquellos años permanecían aún bajo el dominio de los ingleses. Esta situación dejó ver que las potencias europeas tratarían de mantener cercado al naciente país. En 1783, cuando Estados Unidos firmó con Inglaterra los Tratados de Paz, los ingleses además de reconocer la independencia de sus ex colonias, renunciaron a los territorios del Mississippi. Así, Estados Unidos definió el sustento de su seguridad nacional y su posterior desarrollo, en aras de:

[...] conservar el territorio sobre el cual descansaba la independencia nacional, ocupando en segundo lugar el mantener a los territorios del oeste libres de toda dominación europea y disponibles, por ende, para la expansión continental de la nueva república.¹

Uno de los principios básicos del concepto de seguridad nacional fue el de la “no transferibilidad” de ninguna parte del territorio estadounidense al dominio de potencias extracontinentales. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la tensión generada por la extensión de los dominios rusos hasta Alaska, pues no hay que olvidar que Rusia descubrió este territorio en 1741, y que durante las primeras décadas del siglo XIX intentó fortalecer su nuevo territorio buscando explotar las vetas de oro recién encontradas. Los enfrentamientos entre Rusia y Estados Unidos terminaron cuando Alaska le fue vendida a la Unión Americana en 1867 por 7200000 dólares.

Otro suceso desestabilizador fue la creación de la Santa Alianza. El 26 de septiembre de 1815 fue firmado un acuerdo entre Austria, Prusia y Rusia; las tres potencias estaban unidas por lo que se llamó una “Santa Alianza” en donde, aun cuando lo que estaba en juego era un asunto político, se

¹Samuel Flagg Bemis, *The Latin American Policy of the U. S. An historical interpretation*, Harcourt, Brace, and Company, Nueva York, 1943.

trataba de completar el proceso de restauración y pacificación de Europa por medio de ideas cristianas, tanto en asuntos internos como externos. Algunos países europeos querían seguir controlando a las colonias que aún tenían en varias partes del mundo, además de que a través de esta alianza se intentaba evitar cualquier tipo de revuelta en los territorios coloniales.

En 1822, ante la amenaza que significaban para su territorio los fines de la Santa Alianza, Inglaterra propuso a Estados Unidos hacer una declaración conjunta rechazando cualquier nueva intervención europea en América. Estados Unidos puso como condición que Inglaterra reconociera la plena independencia de las antiguas colonias hispanoamericanas, y aprovechó la oportunidad para hacer una declaración unilateral, por medio de un discurso que el 21 de diciembre de 1823 pronunció el presidente James Monroe ante el Congreso, en donde se fijaron tres puntos esenciales:

1. La no colonización futura por parte de Europa en el continente americano.
2. Todo intento de las potencias europeas por extender a América su sistema político, sería considerado por Estados Unidos como un acto hostil.
3. El compromiso de Estados Unidos de no intervenir en los asuntos europeos.²

La esencia de estas ideas se vio reflejada en la frase “América para los americanos”, acuñada por John Quincy Adams y pronunciada en un discurso de James Monroe, misma que se convertiría en directriz de la política exterior estadounidense durante el siglo XIX. Otro de los conceptos que delinearon su ideología lo encontramos en el llamado Destino Manifiesto, término que usara el periodista John O’Sullivan por primera vez en 1845 en un artículo en el que señalaba que:

El cumplimiento de nuestro destino manifiesto es extendernos por todo el continente que nos ha sido asignado por la providencia para el desarrollo del gran experimento de libertad y autogobierno. Es un derecho como el que tiene un árbol de obtener el aire y la tierra necesarios para el desarrollo pleno de sus capacidades y el crecimiento que tiene como destino.³

Durante prácticamente todo el siglo XIX prevaleció este esquema, reforzado por la privilegiada posición geográfica de Estados Unidos que

²Ernest May, 1975.

³Disponible en la página oficial del Programa de Información del Departamento de Estado de Norteamérica: <<http://usinfo.state.gov/journals/itsv/0897/ijss/takaki2.htm>>

no tenía la vecindad inmediata de estados poderosos, y que contaba con un enorme potencial de recursos naturales y humanos. La única inestabilidad que sufrió el país del norte fue la ocasionada por la guerra civil (1861-1865).

Respecto a Latinoamérica, durante el Congreso de Panamá de 1826, Simón Bolívar intentó crear una asociación de estados americanos del hemisferio, encaminada a perseguir objetivos para el bien de la comunidad.

Entre los puntos de la agenda del Congreso destacan: la renovación de los pactos de unión de alianza entre los estados americanos, la celebración de tratados de comercio y navegación entre los aliados, la adopción de medidas para hacer efectiva la declaración del presidente Monroe de frustrar toda tentativa extraterritorial por reconquistar el territorio americano, el establecimiento de principios fijos de derecho internacional, la abolición del tráfico de esclavos negros, la fijación de subsidios y contingentes con que cada confederado debía contribuir y la fijación de límites territoriales para los nuevos estados emancipados.

No obstante los resultados poco satisfactorios que dejaría el Congreso de Panamá, este esfuerzo fue el antecedente directo de las llamadas Conferencias Panamericanas, que iniciarían entre 1889 y 1890, y tendrían como propósito lograr la unión de los estados americanos.⁴ La preocupación de Estados Unidos por evitar una posterior intervención europea fue compartida por los países latinoamericanos, ya que desde el primer intento de unificación llevado a cabo por Bolívar pretendieron hacer suyo el ideal del presidente Monroe de “América para los americanos”, otorgándole a la definición de americanos una connotación continental. Este elemento es fundamental, ya que en un principio estas conferencias fueron impulsadas en buena medida por los intereses mercantiles de Estados Unidos.

Entre 1889 y 1938 se llevaron a cabo ocho conferencias en distintas sedes: Washington (1889-1890), México (1901-1902), Río de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago de Chile (1923), La Habana (1928), Montevideo (1933) y Lima (1938), en las que destacan los acuerdos de la VII Conferencia de Montevideo en 1933, en torno a temas de derecho internacional americano: organización de la paz continental, política económica y política comercial (empleo, deuda pública, arbitraje comercial), protección a particulares y diplomáticos, regulaciones jurídicas en los contratos con extranjeros, normas sanitarias, política laboral y política de intercambio cultural (derechos de autor, arqueología y patrimonio cultural), entre otros.

⁴ Carlos Marichal, 2002.

Sin embargo, durante estas conferencias los países latinoamericanos se percataron del control que Estados Unidos quería ejercer sobre las mismas y empezaron a guardar sus reservas hacia ciertos temas como la Doctrina Monroe, el “discurso democratizador norteamericano” y la ayuda económica a los países más necesitados.⁵ Las formas de intervención estadounidense mediante acuerdos comerciales, así como la exigencia por hacer respetar los derechos civiles de sus ciudadanos en el extranjero, habían sido aprovechadas por el país para fortalecer su política de expansión e intromisión en estados vecinos.

También en la Conferencia de Montevideo de 1933, el presidente Roosevelt anunció su Política del Buen Vecino, cuyo propósito fue unir a los estados americanos en torno a la defensa del continente del creciente poderío de los países del Eje (Alemania, Italia y Japón). La visión del mandatario estadounidense sobre el rumbo que podrían seguir los acontecimientos que estaban sucediendo en el viejo continente lo llevó a impulsar esta política, mediante la cual proponía reforzar los acuerdos de buena voluntad y cooperación con la región, que entre otras cosas permitirían superar la crisis económica que se venía enfrentando a partir de 1929 y estar en mejores condiciones de hacer frente al escenario mundial.

Más tarde, el ataque japonés a Pearl Harbor en Hawai el 7 de diciembre de 1941, provocó que el país del norte entrara en la Segunda Guerra Mundial y comenzaran a organizarse una serie de reuniones de consulta con países latinoamericanos, donde uno de los requerimientos de Estados Unidos fue que declarasen la guerra al bloque fascista-japonés. Así lo hizo México, quien declaró la guerra a los países del Eje el 11 de junio de 1942, a raíz del hundimiento de dos barcos petroleros mexicanos. Nuestro país participó de forma limitada durante los últimos meses de la Segunda Guerra Mundial, con el Escuadrón 201.⁶

Al término de la Segunda Guerra Mundial, este afán por asegurar las alianzas en el continente americano se volvió parte fundamental de la estrategia de seguridad estadounidense y una característica de su política implementada en años posteriores. La constante preocupación por encontrar vínculos con los que pudiera incidir tanto en la política como en la economía de la región, se enfocó principalmente en lo que aquel país veía como las mejores vías para lograr este objetivo: por un lado, consolidar la unidad interamericana y lograr con ello mayor participación en las

⁵J. Tulchin, “The United States and Latin America in the 1960s”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, núm. 1, 1988.

⁶Véase: <<http://www.exordio.com/1939-1945/paises/mexico.html>>

decisiones regionales al intentar tener una mayor injerencia; y por el otro, seguir desarrollando la dependencia económica de los países del continente.⁷

La preocupación en torno al tema de los derechos humanos comenzó a surgir y se vio reflejada, por ejemplo, en las conferencias de Dumbarton Oaks de 1944, en las que se establecieron los objetivos, la estructura, y el funcionamiento de las Naciones Unidas. La postura de México fue entonces fundamental al abogar porque se adoptara una declaración que incluyera los derechos del hombre. Encontramos en el documento *Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México sobre el proyecto Dumbarton Oaks* algunas propuestas para elaborar una declaración y establecer un mecanismo internacional para darle aplicación práctica.

Otro acuerdo importante fue el Acta de Chapultepec de 1945, que estipulaba los aspectos defensivos y militares de la alianza americana y sostenía el principio de que cualquier agresión, presente o futura, en contra de un Estado americano se vería como una agresión a toda América. Esto puede ser considerado como el origen del principio de defensa colectiva, y también como la preocupación de crear una organización que dirimiera los conflictos regionales con mayor efectividad. Asimismo, la Conferencia de Chapultepec estableció un sistema particular de respuestas a las posibles agresiones, que iban desde el retiro de embajadores hasta sanciones económicas y militares.⁸

Un hecho que definiría el escenario mundial fue el surgimiento de la ONU, la organización que paulatinamente ganaría un lugar en la forma en que estas políticas se delinearían y se incluirían en el nuevo marco internacional. El 11 de febrero de 1945, el presidente Franklin Delano Roosevelt, el primer ministro Winston Churchill y el premier Joseph Stalin, se reunieron en Yalta para anunciar la creación de una organización internacional que ayudara a asegurar la paz y la seguridad del mundo. La Organización de las Naciones Unidas fue oficialmente el organismo internacional responsable de mantener la paz y la seguridad mundial, y surgió formalmente el 24 de octubre de ese mismo año con la firma de la Carta de las Naciones Unidas.

Antes de la creación de este organismo ya existían incipientes regulaciones legales de orden internacional y algunas organizaciones orientadas a conciliar los intereses de los países en distintos temas, como por ejemplo, la Conferencia Internacional de la Paz de 1899 en La Haya, en la que se

⁷William Thiesenhusen, 1972.

⁸Sergio González Gálvez, 2006.

reunieron durante 10 semanas cerca de 25 naciones con la finalidad de establecer normas de conducta para tiempos de guerra.

Encontramos otro antecedente en los países que ganaron la Primera Guerra Mundial y que en el Tratado de Versalles de 1919 negociaron un acuerdo de paz en el cual se establecía la creación de la Sociedad de Naciones, formada para promover la cooperación internacional y lograr la paz y la seguridad en el mundo. Sin embargo, el debilitamiento de la Sociedad de Naciones se hizo evidente en su inoperancia ante la guerra civil española, iniciada en julio de 1936, y ante la agresión japonesa contra China en el transcurso del siguiente año. Este organismo celebró su última asamblea entre el 8 y el 18 de abril de 1946, y se disolvió definitivamente el 17 de julio del año siguiente, al no haber sido capaz de impedir una guerra de la magnitud de la Segunda Guerra Mundial.⁹

Posteriormente se llevó a cabo la Conferencia de Río de Janeiro de 1947, que tenía como fin el recopilar en un convenio internacional los principios de defensa colectiva inscritos en el Acta de Chapultepec.

Sin embargo, la posición de México en torno a la seguridad interamericana había cambiado desde 1946. El gobierno civil del presidente Miguel Alemán prefería ampliar el horizonte político, económico y cultural de la Unión Panamericana y darle al sistema una base jurídica, eficaz y sólida.¹⁰

La posición del gobierno mexicano fue de rechazo a lograr el ideal democratizador por medio del intervencionismo, lo que se convirtió en un motivo de tensión entre México y Estados Unidos, que estaba a favor de hacer llegar la democracia a países que la “necesitaran”, incluso por la vía de la violencia.¹¹

LA SEGURIDAD NACIONAL ESTADOUNIDENSE Y SU INFLUENCIA EN LATINOAMÉRICA

En la necesidad de preservar su territorio, de extender su ideología y de velar porque fuera observada en todo el mundo, así como de contar con un gobierno firme y poderoso que asegurara todo lo anterior, encontramos la esencia de la seguridad nacional estadounidense. Las estrategias de control del país del norte habían sido principalmente de tipo comercial,

⁹ Amos Yoder, 1993.

¹⁰ Gordon Connell-Smith, 1966.

¹¹ Lawrence Whitehead, 1991.

pero el escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial lo harían consciente de la necesidad de un cambio en las mismas.

En 1946, el Consejo de Seguridad redefinió sus objetivos de política de seguridad nacional y, como parte de su estrategia militar de defensa, propuso una iniciativa orientada hacia las armas nucleares y su posible uso en el extranjero. De aquí se desprende el interés por aumentar el poder atómico en futuras operaciones para salvaguardar la seguridad interna.¹² Ese mismo año el presidente Harry S. Truman estableció el *Atomic Energy Act*, que separaría las armas atómicas del resto del arsenal, quedando el poderío nuclear bajo la autoridad del presidente de Estados Unidos.

Debido a esto último, el periodo gubernamental de Truman, electo en 1945, estuvo marcado por una constante preocupación respecto al crecimiento del poder nuclear, y a la capacidad de dominio mundial que podía lograr por este medio.¹³

Con la llamada "Doctrina Truman" de 1947, mediante la cual la política estadounidense estaría enfocada a "respaldar a los pueblos libres que estén resistiendo un intento de subyugación por parte de minorías armadas o de presiones externas",¹⁴ inició la "política de contención", cuyo objetivo fue bloquear la expansión del comunismo en cualquier parte del mundo. Sobre esta última, George Kennan, funcionario del Departamento de Estado y uno de los principales ideólogos del gobierno de Estados Unidos, afirmaba en la revista *Foreign Affairs* de julio de aquel año:

Estados Unidos no puede esperar en el futuro previsible de disfrutar de intimidad política con el régimen soviético [...] El principal elemento de cualquier política de Estados Unidos debe ser el de una contención de largo plazo, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas.¹⁵

Una de las estrategias para contener la expansión de la URSS, se centró en restaurar el poder económico y político de los aliados de Estados Unidos y de las naciones europeas devastadas por la guerra, mediante el Plan Marshall de 1947, nombre por el que se conoce al Programa de Reconstrucción Europeo anunciado por el entonces secretario de Estado norte-

¹² John Lukacs, 1975.

¹³ David Rosenberg, 2001.

¹⁴ Harry S. Truman citado por Norman Podhoretz, 1981.

¹⁵ George Kennan, citado por Norman Podhoretz, 1981, p. 149.

americano, George Marshall, en un discurso pronunciado en la Universidad de Harvard, el 5 de junio de 1947.

Con este plan se fueron creando vínculos económicos y políticos que en el futuro fortalecerían las alianzas. Como bien señala Robert Jervis, al propiciar las alianzas Estados Unidos intentó hacer partícipes de su ideología a otros estados, lo que representaba un fortalecimiento en contra de un enemigo que se volvía “común”.⁴⁶

Fue a partir de 1947 cuando algunos países latinoamericanos comenzaron a ser percibidos como de riesgo a raíz de luchas internas y cambios ideológicos, que Estados Unidos permitió, o reprimió, de acuerdo con su política de contención de la expansión comunista. El propio George Kennan llegó a afirmar que los países latinoamericanos “podían significar una amenaza potencial para los intereses estadounidenses”,⁴⁷ y que era necesario cambiar las condiciones en que vivía la mayor parte de las naciones latinoamericanas, lo cual las volvía vulnerables y, por tanto, susceptibles de crear alianzas con países enemigos de Estados Unidos.⁴⁸

Paralelamente, a nivel internacional el tema de los derechos humanos comenzó a tener una importancia cada vez mayor, y encontró uno de sus puntos más altos en la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1947. Sin embargo, la inestabilidad política en la región latinoamericana provocaría un desequilibrio importante en las estrategias de control estadounidense. En 1949 aumentó la actividad de la llamada “Legión del Caribe”, que más tarde se convertiría en un fuerte apoyo para las políticas anticomunistas y cuyo objetivo principal fue derrocar a los “dictadores reaccionarios” del Caribe e impedir el fortalecimiento de los comunistas en la región.

En este contexto, el presidente Truman no dejaría de mantener su hegemonía y el control sobre la expansión comunista en la zona latinoamericana. Los servicios de inteligencia observaron de cerca a algunos gobiernos que, si bien habían llegado al poder por la vía democrática, podían llegar a representar un problema, como fue el caso de Guatemala en 1953, durante la administración de Dwight David Eisenhower.⁴⁹

Eisenhower propuso la doctrina de “represalia masiva”, que consistía en trazar una línea de demarcación alrededor del bloque comunista y utilizar el poder atómico si se violaba esa frontera. De esta forma, en los años

⁴⁶ Robert Jervis, 2001.

⁴⁷ Lars Schoultz, 1987.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Peter Smith, 2000, p. 139; Piero Gleijeses, 1992, pp. 72 y ss.

siguientes se promovieron coaliciones militares con algunos países para rodear a la URSS, a Europa Oriental y a China.²⁰

Estados Unidos continuó creando alianzas para cercar el avance comunista. Algunas naciones como Filipinas, Tailandia, Pakistán, Nueva Zelanda y Australia, se le unieron mediante el South East Asia Treaty Organization (SEATO), firmado en Manila el 8 de septiembre de 1954, con el mismo objetivo de frenar el avance comunista en la zona económica del sureste asiático y del Pacífico sur.

En la administración de John F. Kennedy el tema de la amenaza nuclear comenzó a ser relegado, dadas las consecuencias que podría haber tenido para el mundo una verdadera confrontación atómica entre las dos potencias. Su política, aparentemente más flexible, provocó un cambio en cuanto a los recursos que utilizaría para garantizar la seguridad nacional. Mediante la supuesta preocupación de “proteger” a los países menos desarrollados, el presidente Kennedy implementó en 1961 el programa de ayuda Alianza para el Progreso, cuyo verdadero objetivo fue el de “inmunizar” a los países latinoamericanos de la amenaza comunista y consistía en promocionar el crecimiento económico, el desarrollo social y la democracia, siendo Estados Unidos quien proporcionaría el apoyo, sobre todo económico, para lograrlo. Los alcances de este programa son muy cuestionables y están muy debatidos.²¹

En 1959 la Revolución Cubana había transformado por completo la manera en que Estados Unidos delinearía en el futuro su política de seguridad, lo que se tradujo en importantes cambios en todo el continente. El ejemplo cubano fue fundamental para Latinoamérica, pues motivó que otros países buscaran el ideal comunista por este tipo de vías violentas.²² La respuesta estadounidense no se hizo esperar y luego de que el gobierno cubano decretara bajo este nuevo escenario la reforma agraria, el país del norte se negó a refinar el petróleo soviético y suspendió las compras de azúcar cubano.

El conflicto alcanzó uno de sus puntos más rípidos el 17 de abril de 1961 cuando, autorizada por el presidente Kennedy, la CIA invadió Cuba tratando de establecer una base en Bahía de Cochinos. Los militares cubanos respondieron al ataque y más de 1 000 estadounidenses fueron tomados prisioneros. El presidente Kennedy desmintió la participación de su

²⁰ Para más información véase: <<http://www.fsmitha.com/h2/ch24t60.html>>

²¹ Stephen Rabe, 1999, pp. 148 y ss.

²² Francisco Veiga, 1997, p. 61.

gobierno, pero cuando las pruebas al respecto fueron irrefutables, asumió la responsabilidad en estos términos:

Si alguna vez la doctrina interamericana de no intervención, oculta o excusa una política de pasividad, y si las naciones de este hemisferio fracasan en cumplir con su cometido contra la penetración comunista, entonces quiero que quede completamente claro que este gobierno no dudará en hacer frente a sus obligaciones [...] Si alguna vez llega ese momento, no está en nuestra intención recibir lecciones sobre no intervención.²³

Para evitar que la Revolución Cubana tuviera influencia en otros países de la región, Estados Unidos apoyó subrepticamente golpes militares en la mayor parte del continente, con lo que intentó controlar a los gobiernos para evitar la inestabilidad y el peligro que había generado la isla para su seguridad nacional.²⁴ Fue entonces cuando Arthur Schlesinger, uno de los principales asesores del presidente Kennedy, ratificó el afán de “promover la democracia en Latinoamérica”, agregando que “habría que cuidarse de los gobiernos de algunos países que llegaron al poder derrocando a gobiernos legítimos”.²⁵

Mediante estas declaraciones, los principios de organismos como la OEA, que el propio gobierno estadounidense había avalado, como la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y el respeto universal a los derechos humanos, se veían públicamente ignorados y prevalecían, en cambio, sus convicciones particulares.²⁶ Como ejemplos de los golpes militares que contarían con el soporte de Estados Unidos podemos citar la junta militar que tomó el poder en El Salvador en 1961; el caso del presidente Ydígoras Fuentes, que fue removido en Guatemala por los militares en marzo de 1963, y el de Ramón Villeda, que fue derrocado en Honduras en octubre de ese mismo año.²⁷

Esta inercia provocada por el intervencionismo estadounidense propiciaría que en América del Sur los militares tomaran el poder en Perú en julio de 1962, y que el presidente ecuatoriano, Otto Arosemena, fuera derrocado en julio de 1963, por “complacencia ante el castrismo”. El ejército boliviano tomó el poder en noviembre de 1964, y en Argentina el general

²³ Carlos Machado, 1968, p. 401.

²⁴ Página oficial de la agencia informativa BBC: <http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/crisis_misiles/index.shtml>

²⁵ James Cochrane, 1972, p. 275.

²⁶ Véase Anexo, cuadro A, punto 1 C.

²⁷ Francisco Veiga, 1997, pp. 67 y ss.

Juan Carlos Onganía haría lo mismo en junio de 1966.²⁸ El 31 de marzo de 1964, las fuerzas armadas derrocaron en Brasil a João Goulart para asumir el control total del país. Respecto a este conflicto, el presidente Lyndon Johnson dijo en abril de ese año que [...] había “observado con ansiedad las dificultades políticas y económicas atravesadas por su gran nación (refiriéndose a Brasil). Admiramos la voluntad decidida de la comunidad brasileña por resolver estas dificultades en el marco de la democracia constitucional”.²⁹

En este nuevo contexto, Latinoamérica desempeñaría un papel fundamental para el desarrollo de la política de seguridad nacional del país del norte. Ahora el enfoque ya no sería el de la confrontación armada entre las dos potencias, sino que giraría en torno a la consolidación y defensa de las respectivas ideologías en sus áreas de influencia.³⁰ En mayo de 1972, durante la administración del presidente Richard Nixon (1969-1974), se firmó el acuerdo Strategic Arms Limitation Talks (SALT), que ponía límite a la construcción de armamentos, principalmente nucleares, y fijaba un número para los misiles intercontinentales y los lanzadores de misiles, instalados en los submarinos que poseían las dos potencias,³¹ con el propósito de lograr un “orden mundial” sin posibilidad de una confrontación de alcances incontrolables. Sin embargo, en este periodo ocurrieron algunos hechos desestabilizadores, como el caso *Watergate*, que culminó con la dimisión de Nixon en 1974, además de la guerra en Vietnam.

La sociedad estadounidense empezó a convertirse en uno de los principales críticos de las violaciones a los derechos humanos, en especial las relacionadas con la guerra de Vietnam. Tal suceso no fue ignorado en Europa y dio lugar a la creación, en 1966, del Tribunal Russell conformado en su mayoría por intelectuales y encabezado por el filósofo Bertrand Russell. Este tribunal logró captar la atención internacional y parte de sus miembros fueron destacadas personalidades de la sociedad civil.

Por su parte, las intervenciones de la CIA en algunos países como Chile o Cuba dejaron en una situación comprometida las políticas anticomunistas estadounidenses de aquel momento. El caso chileno destacó en el ámbito internacional el modo encubierto en que Estados Unidos incidía en Latinoamérica. Apoyado por una coalición de partidos de izquierda llamada Unidad Popular, Salvador Allende ganó la elección democrática presiden-

²⁸ Thomas Skidmore y Peter Smith, 2004, p. 93.

²⁹ <<http://www.rebellion.org/brasil/040409lobe.htm>>

³⁰ J. Tulchin, 1988b.

³¹ Véase <<http://www.historiasiglo20.org/GLOS/SALT.htm>>

cial de Chile en septiembre de 1970 y gobernó su país durante tres años. Vino después el golpe de Estado, que tuvo lugar el 11 de septiembre de 1973. La contrarrevolución dirigida por Estados Unidos logró restaurar el sistema capitalista y favoreció sus intereses en la zona, lo que llevó a Chile a una dictadura militar muy violenta.

Hasta ahora los documentos desclasificados más importantes con relación al caso chileno son los de *The National Security Archive*, recopilados por Peter Kornbluh. Entre ellos, el *Chile Documentation Project* reúne importantes escritos sobre el tema de la violencia y los derechos humanos, material que se ha convertido en un factor importante de crítica social y académica, y para la evolución de las ideas sobre la protección de derechos humanos en el continente.³²

En las áreas marginales del mundo continuó agravándose el conflicto entre las potencias, como lo señala Lorenzo Meyer: “es en la periferia de los bloques donde la Guerra Fría se vuelve caliente”, y agrega que “centenares de miles perecieron, otros fueron a prisión y millones vieron sus vidas severamente afectadas”.³³ La desestabilización que sufrió la periferia que menciona Meyer, también tuvo como resultado la subsecuente toma de conciencia en temas antes relegados como el de los derechos humanos.

La guerra de Vietnam (1958-1975) y los casos latinoamericanos como el chileno, hicieron patente la necesidad de que se consolidara un orden internacional capaz de frenar tales atropellos. Basta mencionar, como parte de los instrumentos implementados por la ONU para la protección de los derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que, aun cuando fueron creados desde 1966, entraron en vigor a mitad de la década de los setenta.

El PIDCP reconoce a la dignidad humana como la base para el mantenimiento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo, al tiempo que impone a los estados que lo suscriben la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y las libertades humanas en su ámbito particular.

Por su parte, el PIDESC impone al Estado la obligación de respetar y garantizar los derechos sociales como el derecho al trabajo, a la educación, a la salud y a la seguridad social, entre otros.³⁴ Estos documentos, junto con sus protocolos facultativos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, son conocidos como la Carta Internacional de Derechos Humanos.

³² <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/latin_america/chile.htm>

³³ Lorenzo Meyer, 2004, p. 25.

³⁴ Mathew Craven, 1995, p. 29.

De especial importancia fue el informe presentado en 1975 por reconocidos académicos, como Samuel Huntington, a solicitud de la Comisión Trilateral, conformada por los representantes de los más altos círculos corporativos de Japón, Estados Unidos y Francia, para analizar las causas de los movimientos sociales de la década anterior y su relación con aspectos político-económicos.³⁵ A raíz de este informe, el concepto de gobernabilidad o buena gobernanza y los aspectos derivados de la misma, tendrían una importancia central ante un nuevo contexto. Este estudio implicaba una serie de reformas profundas, a fin de evitar una crisis de gobernabilidad que pusiera en riesgo el desarrollo del capitalismo y la penetración del comunismo.³⁶ Entre las ideas centrales para evitar este riesgo, se encontraba el establecimiento de estados democráticos modernos, con una revaloración de la noción que se tenía del individuo y de sus derechos inherentes. La democracia y los derechos humanos empezaría a ser vistos desde una óptica especial para la entrada del nuevo orden mundial.

En la siguiente administración después de la dimisión de Nixon, a cargo de Gerald Ford (1974-1977), la firma de los Acuerdos de Helsinki en 1975, marcó la política de los años inmediatos posteriores. La discusión giraría en torno a la preocupación por la protección de los derechos humanos en el mundo, con cierta influencia derivada de los estudios anteriores.³⁷ La Unión Soviética reclamaría que este cambio permeara también la actuación de Estados Unidos y las repercusiones de su intervencionismo en el mundo.³⁸

Cuando James Carter asumió la presidencia en 1977 recibió una serie de informes de Sol Linowitz, su asesor y futuro negociador de los tratados del canal de Panamá, en los que se criticaba la política de intervención estadounidense. En ellos también se daban algunas recomendaciones a favor del respeto a la soberanía latinoamericana, además de que mostraban preocupación por las violaciones a los derechos humanos en el territorio.

Carter redujo, y en algunos casos suspendió, la ayuda militar a países como: Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay.³⁹ El giro en su administración se produjo, en parte, por las acusa-

³⁵ Alberto Enríquez Villacorta y Enrique Gallichio, 2006, pp. 23 y ss.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Para mayor información véase: *Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa*, en <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE_001_003_199.pdf>

³⁸ Richard Crockatt, 1995.

³⁹ Véase Anexo, cuadro A, punto 14 c.

ciones de la Unión Soviética de promover, a través de las dictaduras, la violación de los derechos humanos. Carter fue duramente criticado al final de su administración por algunos sectores de su país que consideraban peligrosa su política "blanda" hacia Latinoamérica.⁴⁰

Una muestra de la voluntad de Carter por evitar las confrontaciones con la URSS fue el haber firmado con Leonid Bresnev, jefe del Estado soviético, el Acuerdo SALT II en 1979, en una cumbre en Viena en la que se expuso la necesidad de desarme de ambas potencias. Los acuerdos fueron duramente criticados por la opinión más conservadora, entre ellos la del futuro presidente Ronald Reagan, que consideraba que la URSS podría situarse en una posición de ventaja en el conflicto.

Cuando el 20 de enero de 1981 culmina el periodo de Carter y entra el gobierno de Reagan, se da un cambio en la visión que se había manejado desde la administración Nixon respecto a la estrategia de seguridad nacional, ante el supuesto avance del entonces bloque soviético.⁴¹

Los intereses económicos estadounidenses desempeñaron un papel fundamental, al punto de que el país se convirtió en el principal garante de las condiciones favorables para la expansión capitalista pues, entre otras cosas, era el único que poseía la fuerza militar y política para promoverla. En ese momento, los efectos de la crisis del sistema económico mundial buscaron alternativas para el desarrollo capitalista, y una de las primeras estrategias para lograrlo fue de corte armamentista.⁴²

Quedaba claro que nada podía estar por encima de la seguridad nacional estadounidense, incluyendo los derechos humanos, los que serían manejados permanentemente en su discurso como parte de su estrategia económica. Este discurso, con el que la ideología liberal delineaba sus políticas expansionistas utilizando el estandarte de su búsqueda por democratizar a los pueblos que lo necesitaran y garantizando la libertad de los individuos, encontraría en la praxis una serie de contradicciones, como la que se daba con los derechos sociales, defendidos por la posición comunista, y que se contraponían con la particular visión estadounidense.

En 1980 encontramos el primero de cuatro documentos de la CIA, conocidos como *Documentos de Santa Fe*, elaborados en la ciudad del mismo nombre e inspirados por el temor a la propagación izquierdista en la región, que sirvieron como base operativa para el fortalecimiento de la polí-

⁴⁰Jeane Kirkpatrick, noviembre de 1979.

⁴¹Harold Molineu, agosto de 1973.

⁴²Richard Saull, 2004, pp. 36 y ss.

tica de dominación en América Latina.⁴³ Estos documentos marcaron la política de seguridad y se convirtieron en un respaldo estratégico de la forma en que debía vigilarse todo factor que alterara o desestabilizara el control de Estados Unidos en la región latinoamericana.⁴⁴

Lo dispuesto en el primero de ellos, conocido como el *Documento de Santa Fe I*, giraría en torno a distintos puntos, como buscar debilitar la posición de los intelectuales izquierdistas o críticos de Estados Unidos y dar tribuna a políticos y pensadores favorables a sus políticas. También se contemplaría promover reformas económicas liberales que facilitasen la inversión estadounidense y europea en los países latinoamericanos, además de debilitar a las economías, a las élites y a las empresas locales.

Lo anterior trajo consigo líneas de acción muy definidas en cuanto a la forma de tratar cualquier amenaza “hemisférica”, según la óptica del país del norte. En los documentos se daban datos históricos, políticos y económicos que intentaron justificar las políticas y se manejó un concepto de los derechos humanos, limitado a los de carácter civil, señalando que la mejor forma de contribuir a su protección era a través del apoyo económico estadounidense para fortalecer los sistemas judiciales de la región. Parte de los efectos directos de estos documentos fue la definición de objetivos precisos de las políticas de seguridad, ubicando a los posibles enemigos, y delineando las estrategias propicias para erradicarlos.

Como un ejemplo de lo anterior, el presidente Ronald Reagan, quien durante su carrera a la presidencia había denunciado a los sandinistas como agentes de Moscú, desató una campaña internacional acusando al gobierno nicaragüense de querer apoderarse de toda América Central.⁴⁵ Y así, la guerra de “baja intensidad”, los atentados, la violencia generalizada y la muerte de reclutas asesinados en emboscadas tendidas por los Contras terminaron por cansar a una parte de la población. La lucha interna fue claro ejemplo del recrudecimiento propio de este periodo, y el descon-

⁴³En el documento conocido como *Santa Fe I* el gobierno de Omar Torrijos en Panamá es definido como una dictadura de “extrema izquierda y brutalmente agresiva”, lo que orientó las políticas estadounidenses en su contra, hasta su muerte en un accidente aéreo. En el caso de Cuba, se estableció *Radio Cuba Libre* bajo el patrocinio abierto de Estados Unidos, como un medio de propaganda antisoviética. Los otros documentos con este nombre, el segundo de 1988, el tercero de 1994, y el cuarto de 2000, influyeron, en distintos periodos, los planes de seguridad, mostrando estrategias acordes a las particulares necesidades de cada momento histórico del país del norte, para conservar su poder e influencia en la región latinoamericana. Pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.geocities.com/proyectoemancipacion/documentossantafe/documentos_santa_fe.htm>

⁴⁴Véase Anexo, cuadro A punto 7 C.

⁴⁵Harry Hufford, 1989, pp. 184-188.

tento generalizado hacia la intervención del gobierno de Estados Unidos en Latinoamérica llegó a uno de sus puntos más altos.⁴⁶

Un momento importante dentro de la política de seguridad implementada por Estados Unidos, con efecto directo en el enfrentamiento entre las dos superpotencias, ocurrió en 1983 con la iniciativa de defensa estratégica conocida como “Guerra de las Galaxias”, cuando el presidente estadounidense pidió a la comunidad científica de su país que desarrollara una defensa antimisiles para proteger su territorio ante cualquier ataque nuclear.

La iniciativa planteó un desafío de enorme magnitud a una URSS cuya economía atravesaba entonces serios problemas. En el escenario del conflicto bipolar, la vieja confrontación pasaba a otro nivel: el de la presión económica.⁴⁷ La iniciativa de rearme hizo consciente a la Unión Soviética de la imposibilidad de continuar la carrera armamentista con su rival y de la necesidad de reasignar recursos hacia su propia economía. El nuevo giro que dio Mijail Gorbachov a la política internacional soviética fue, en gran medida, consecuencia de este rearme.

Podemos decir que la política de seguridad nacional estadounidense y el intervencionismo en Latinoamérica, influyeron paulatinamente en la forma en que comenzó a entenderse la protección de los derechos humanos en esta región. En la segunda mitad del siglo xx, el país del norte intentó extender su dominio en sus zonas de influencia y permear con su ideología a quienes pudieran servir a sus fines para mantener su control político y económico, y así poder hacer frente a la potencia rival; pero lo anterior sería cuestionado en el ámbito internacional, pues se dejaban de lado conceptos que adquirirían más tarde considerable importancia, como el respeto a la dignidad humana.

El discurso estadounidense se basó en detener lo que consideraba una invasión comunista desestabilizadora. La visión liberal, identificada con los derechos humanos individuales, entró en contradicción con los derechos sociales, debido principalmente a que estos últimos serían identificados con la ideología comunista, y, por tanto, como una amenaza de expansión de la misma y para la seguridad nacional del país vecino. Estados Unidos se valió entonces de la ONU y la OEA para respaldar sus objetivos y alcanzar sus fines y, mediante un aparente discurso democratizador, antepuso sus intereses particulares a los esfuerzos internacionales de estas organizaciones por alcanzar una adecuada protección a los derechos humanos. No

⁴⁶ Richard Osgood, febrero de 1982, p. 456.

⁴⁷ John Lewis Gaddis, 1997.

obstante, estos organismos marcaron un precedente para el paulatino surgimiento de un orden jurídico internacional que no dejase impunes a los infractores, dando lugar a que se iniciara la labor de instancias nacionales que surgirían para reforzar, a nivel interno, el trabajo iniciado por los organismos mencionados. La figura del *ombudsman* comenzaría a expandirse de manera global en la década de los ochenta, debido, entre otros factores, al cambio de la sociedad, a la transformación económica mundial, a la propia evolución teórica y práctica de la protección de los derechos humanos en algunas regiones y a la preocupación internacional sobre este tema.

EL OMBUDSMAN CONTEMPORÁNEO

La figura del *ombudsman* encuentra sus orígenes en Suecia y el vocablo se utilizaba para referirse a una persona u órgano que protegiera los intereses de los individuos en una comunidad. El *ombudsman* aparece bajo la prédica del liberalismo: en medio de una polémica entre el rey de Suecia y el Parlamento se nombró a un funcionario cuyo trabajo consistiría en investigar las quejas del público contra la burocracia gubernamental. En 1809, fue creado por la Constitución sueca el primer *ombudsman* (*justitieombudsman* o JO), encargado de velar por el cumplimiento de las leyes. Durante el siglo XIX, el *ombudsman* no fue muy conocido en el resto del mundo; fue hasta 1919 cuando Finlandia instauró una figura similar, respaldada por su Constitución.⁴⁸

En 1953 y 1962, Dinamarca y Nueva Zelanda fueron los siguientes países en incorporar respectivamente al *ombudsman*. En el caso neozelandés, el *ombudsman* se enmarcó en las tradiciones anglosajonas, es decir, en el marco de un orden jurídico y social sustancialmente diferente al de sus antecesores, lo que demostró que podía ser utilizado en cualquier sistema de gobierno de tipo democrático.

Otros países que lo adoptaron fueron la ex República Federal Alemana en 1957, Gran Bretaña en marzo de 1967 y Noruega en 1972. En el caso de España, la figura del *ombudsman* sufriría una transformación interesante pues lograría una mayor autonomía respecto a los poderes tradicionales. El Defensor del Pueblo español comenzó sus actividades el 6 de abril de 1981, cuando las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 3/1981 del “defensor del pueblo”, publicada en el *Boletín Oficial del Estado Español* del 7 de mayo del mismo año.⁴⁹ El Defensor del Pueblo estaría legitimado para interponer los

⁴⁸Ricardo Pellón Rivero, 1981, p. 132.

⁴⁹Sonia Venegas Álvarez, 1992; Jorge Maiorano, 1987.

recursos de inconstitucionalidad y amparo, de acuerdo con lo dispuesto en su Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Respecto al Caribe, Centro y Sudamérica, fue hasta la primera mitad de los años noventa, con excepción de Guatemala (1985), cuando el *ombudsman* comenzó a tener reconocimiento constitucional (véase cuadro 4). Mientras que en la mayoría de las constituciones de Europa ya se establecía, en varios países de América Latina sólo se habían creado organismos con funciones específicas y sectoriales, ya por vía de decreto o por ley.

CUADRO 4
RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL OMBUDSMAN
EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

<i>País</i>	<i>Fecha de reconocimiento</i>
Guatemala	1985
Colombia	1991
El Salvador	1991
Costa Rica	1992
México	1992
Paraguay	1992
Argentina	1993
Perú	1993
Honduras	1994
Nicaragua	1995
Panamá	1996
Ecuador	1997
Bolivia	1997

Fuente: Páginas oficiales de los defensores del pueblo latinoamericanos.

El compromiso de las naciones europeas por lograr un desarrollo paralelo a través de la cooperación común, tuvo como resultado el reconocimiento jurídico de los derechos humanos a nivel regional. Es así que, como complemento de los instrumentos internacionales ya establecidos, entre los que se encuentra el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, fue creado el Defensor del Pueblo Europeo por el Tratado de Maastricht de 1992. Este defensor está encargado de recibir toda queja relativa al mal funcionamiento de las instituciones y organismos comunitarios de los ciudadanos de la Unión Europea (UE).

Tanto en Europa como en América Latina, la diversidad de funciones y responsabilidades que han adquirido los *ombudsmannen* hasta este momento, responde a la necesidad de que los derechos humanos sean salva-

guardados en sus distintas facetas, independientemente de las disposiciones jurídicas de cada país. El cuadro 2 nos enseña las distintas áreas de protección de los derechos humanos, de acuerdo con el porcentaje de quejas recibidas en una muestra de países.

CUADRO 2

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS O ÁREAS DE PROTECCIÓN CON MAYOR INCIDENCIA EN LAS QUEJAS PRESENTADAS DE ACUERDO A LOS INFORMES ANUALES DEL 2007 PUBLICADOS EN INTERNET*

<i>México</i>	<i>% Quejas</i>	<i>Bolivia</i>	<i>% Quejas</i>
Ejercido indebido de la función pública	23.42%	Respuesta y resolución	22.16%
Negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud	12.69%	Derechos en el trabajo	14.66%
Detención arbitraria	6.35%	Integridad física, psíquica y moral	13.21%
Cateas y visitas domiciliarias ilegales	5.83%	Seguridad social	11.64%
Trato cruel y/o degradante	5.80%	Personalidad jurídica	7.55%
Violación a los derechos de migrantes	5.70%	Uso y goce de bienes	7.15%
Negativa al derecho de petición	4.61%	Petición	6.76%
Ejercicio indebido del cargo	4.30%	Nacionalidad	5.96%
Negativa o inadecuada prestación del servicio de electricidad	3.76%	Derecho al trabajo	5.83%
Violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica	3.70%	Garantías mínimas	5.08%
Prestación indebida de servicio público	3.55%		
Negativa o inadecuada prestación del servicio de vivienda	3.41%		
Dilación en el procedimiento administrativo	2.70%		
Violación a los derechos de los reclusos o internos	2.52%		
Ejercicio indebido de servicio público	2.40%		
Negativa o inadecuada prestación de servicio público (educación)	2.40%		
Incumplimiento de prestaciones de seguridad social	2.04%		
Robo	1.73%		
Negativa injustificada de beneficios de ley	1.65%		
Amenazas	1.44%		
<i>Perú***</i>	<i>% Quejas</i>	<i>España**</i>	<i>% Quejas</i>
Adultos mayores	36.60%	Administración económica	17.27%
Mujeres	34.25%	Ordenación territorial	16.88%

Víctimas de la violencia	9.27%	Función y empleo públicos	14.81%
Personas privadas de la libertad	6.81%	Sanidad y política social	13.11%
Pueblos indígenas	4.84%	Justicia y violencia doméstica	10.45%
Otros	8.23%	Defensa e interior	10.05%
		Educación y cultura	9.95%
		Inmigración y asuntos exteriores	7.48%

<i>Argentina</i>	<i>% Quejas</i>
Usuarios, obras y servicios públicos, economía, finanzas y tributos	38.67%
Administración de empleo y Seguridad Social	32.20%
Derechos humanos, adm. de justicia, acción social, mujer, niños y adolescencia	14.75%
Salud, Acción social, educación y cultura	12.36%
Medio Ambiente y desarrollo sustentable	1.98%
Asesoría legal y contencioso	0.04%

*Si bien se cuenta con información más reciente de México y España, falta la actualización de los otros países.

**En el sector de ordenación territorial, se incluyen aspectos relativos al medio ambiente, ordenación y planificación territorial y vivienda. Administración económica integra cuestiones relacionadas con las haciendas públicas y sociedad de la información.

***Estos datos corresponden al informe 2005-2006.

EL CAMBIO EN LA POSTURA INTERNACIONAL HACIA LOS DERECHOS HUMANOS

Una de las tesis más aceptadas para explicar el proceso de formación de la teorización de los derechos humanos es la de Thomas Humphrey Marshall respecto al desarrollo de la ciudadanía y su relación con la clase social, basado en un análisis de la sociedad inglesa entre los siglos XVII y XIX realizado en 1950.⁵⁰ Al explicar la formación de los derechos civiles, este autor asocia el elemento civil con una de las instituciones centrales del Estado: las cortes o los tribunales de justicia, y menciona que una de las bases para la protección de los derechos del hombre residió en eliminar los privilegios sociales (de casta) estableciendo la "igualdad ante la ley" que garantizara un juicio justo para cualquier ciudadano. Señala también que este principio aseguraría que los siguientes derechos fueran reconocidos, y por ende respetados jurídicamente, lo que contribuyó al avance del derecho como una disciplina.

⁵⁰Thomas Humphrey Marshall, 2005.

Posteriormente, el autor sostiene que la siguiente institución en consolidarse fue el Parlamento, con el propósito de que aumentara tanto el establecimiento de las leyes como la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. De esta forma, el elemento político de la ciudadanía se desarrolló para exigir que los privilegios de participar en el Parlamento, y por ende en las legislaciones y la vida pública, se hicieran extensivas a todos los ciudadanos independientemente de la clase social a la que pertenecieran. Ambos elementos, el civil y el político, considera Marshall, protegen al hombre en una dimensión individual.⁵⁴

Por lo anterior, las instituciones sociales tomarían distintas formas de desarrollo como asistencia social, educación y vivienda. Mediante la educación, el Estado es responsable de la formación de los ciudadanos, procurándoles con ello condiciones de desarrollo para una vida digna. Otro aspecto importante de la tesis de este autor es el énfasis en que los derechos sociales de carácter colectivo deben imponer la supremacía de la protección colectiva frente a la individual, que es un principio de los derechos de solidaridad. Aun cuando no menciona con precisión la regulación de estos últimos, hace referencia a la tendencia de los derechos sociales hacia aspectos de preservación de las condiciones materiales y culturales para asegurar el desarrollo de la humanidad de forma integral.

Después de la Segunda Guerra Mundial surgió un renovado interés en el tema de los derechos humanos que despertó diversas corrientes de interpretación y estudio en cuanto a su naturaleza y reconocimiento. En este sentido, se empezó a utilizar la clasificación de Karel Vasak, conocida como “las tres generaciones de derechos humanos”, realizada en 1979, misma que se basa en la progresividad o protección progresiva de los mismos. De acuerdo con su análisis, los derechos humanos se clasifican de la siguiente forma:

- Derechos Humanos de la Primera Generación o “Núcleo Duro”, que surgieron con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo de las monarquías europeas. Imponían al Estado el deber de respetar los derechos fundamentales del ser humano: el derecho a la vida; el derecho a la libertad (de pensamiento, de expresión, de religión), y el derecho a la seguridad personal (integridad física y moral).
- Derechos Humanos de la Segunda Generación o Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fueron reconocidos después de la

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 23 y ss.

Segunda Guerra Mundial. Este bloque lo constituyen los derechos de tipo colectivo: sociales, económicos y culturales, y están integrados como sigue:

Derechos económicos: a la propiedad (individual y colectiva) y a la seguridad económica.

Derechos sociales: a la alimentación, al trabajo (a un salario justo y equitativo, al descanso, a constituirse en sindicatos), a la seguridad social, a la salud, a la vivienda y a la educación.

Derechos culturales: a participar en la vida cultural del país, a gozar de los beneficios de la ciencia y a la investigación científica, literaria y artística.

- Derechos Humanos de la Tercera Generación o Derechos de los Pueblos o de Solidaridad: surgieron en la década de los setenta, como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones y los distintos grupos integrantes de las mismas. Se componen de los llamados derechos de los pueblos a la paz, al desarrollo económico, a la autodeterminación, a un ambiente sano, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y a la solidaridad.⁵²

Esta clasificación surge de diversas perspectivas de análisis,⁵³ mediante las cuales se les otorga fundamento jurídico, histórico y social. La formación de los derechos de la primera generación se identificó con la transición del antiguo al nuevo régimen, impulsado por las primeras declaraciones de derechos humanos como la inglesa, la estadounidense y la francesa, entre los siglos XVII y XVIII. Dentro de estos instrumentos el más reconocido es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa del 26 de agosto de 1789.

Podemos decir que la positivización o el reconocimiento jurídico de los derechos humanos mediante este tipo de declaraciones es uno de los avances más importantes en el desarrollo del derecho. Es a partir de este momento cuando se otorga supremacía a los derechos fundamentales del hombre frente al Estado, y también cuando éstos son reconocidos para cada individuo.

Estos principios se fueron incorporando de manera gradual en las constituciones del mundo, y América Latina no fue la excepción. Los esfuerzos que los países de este continente llevaron a cabo para defenderse

⁵² Véase Anexo, cuadro A, puntos 4 y 6 C.

⁵³ Para abundar en este punto véase Jesús Ortega.

de la intervención y dominación extranjera se remontan al Congreso de Panamá, organizado por Simón Bolívar en 1826.

Independientemente de los resultados obtenidos, en la agenda de este evento destaca un aspecto importante en la protección del derecho fundamental de la libertad: la abolición de la esclavitud por parte de los estados americanos. Posteriormente, en las Conferencias Panamericanas iniciadas en 1889, se registraron avances importantes en el derecho internacional privado en cuanto a la observancia jurídica de los derechos humanos.⁵⁴ Los derechos sociales o derechos económicos, es decir de la segunda generación, fueron introducidos en las constituciones de la primera posguerra, como la mexicana (1917) y la rusa (1918), con el propósito, al menos teórico, de lograr condiciones de vida digna para la población.

Por otra parte, entre las aportaciones de la Sociedad de Naciones, creada en 1919, respecto al tema de los derechos humanos podemos mencionar la Declaración de Ginebra de los Derechos del Niño, o el apoyo que este organismo proporcionó para la consolidación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cabe señalar que, aun cuando en el Pacto de la Sociedad de Naciones no se menciona explícitamente el concepto de derechos humanos, sus artículos 23, 24 y 25 plantean la obligación para los países miembros de respetar los derechos laborales y dar trato justo a los indígenas, así como algunas regulaciones para evitar la trata de mujeres y niños, y el apoyo a la Cruz Roja en aras de mejorar la salud pública.

Con la pronunciación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, los derechos sociales se postularon ampliamente para hacer responsable al Estado de la procuración de los mismos. Sin embargo, no fueron reconocidos como derechos fundamentales pues representaban un costo para los países, por lo que su adopción se preveía explícitamente en la Declaración al mencionar que serían garantizados “conforme” a los recursos de cada Estado. No obstante lo anterior, se menciona que la protección de los derechos humanos debía ser “progresiva”. El documento constituyó una base para los futuros mecanismos de protección en la materia.

⁵⁴Tal es el caso de los acuerdos que se consolidaron en la Conferencia de Montevideo de 1933, cuyas discusiones se iniciaron desde las primeras reuniones de 1889-1890, a fin de homogeneizar el respeto de los siguientes aspectos a nivel regional: organización de la paz continental (derecho de los pueblos a la paz), derechos de los extranjeros, derechos civiles y políticos de la mujer, derechos sociales: derechos de asistencia social: salud, vivienda, pensiones y jubilaciones; derechos culturales, derecho indigenista, derechos del niño, derecho laboral.

Uno de los primeros acuerdos para empezar a redactar la Declaración fue la inclusión de los derechos individuales relativos a la igualdad y libertad, sin duda el legado más importante de los primeros reconocimientos de derechos humanos del siglo XVIII. Lo anterior se volvió un punto prioritario para Estados Unidos, ya que en todos sentidos comulgaba con la visión individual de sus ciudadanos. Por otra parte, la esencia liberal del capitalismo planteaba que la verdadera libertad individual no podía existir sin seguridad e independencia económicas. En este sentido, los derechos económicos planteaban un problema ideológico, ya que para las naciones capitalistas debían emanar del derecho individual a la propiedad privada, a fin de que cada individuo pudiera ser libre para lograr su propio desarrollo económico, acorde a las decisiones que considerase más pertinentes. Mientras que en el bloque socialista, estos derechos derivarían de las decisiones que el Estado considerase más convenientes para los integrantes de cada sociedad, a fin de lograr un desarrollo común.

Por su parte, los derechos sociales incluidos en la Declaración están relacionados con aspectos básicos de salud, vivienda y educación, por medio de los cuales se pretende lograr una mayor igualdad entre los hombres, brindándoles los elementos para que tengan mejores condiciones de vida y desarrollo. Una de las características de estos derechos es que son colectivos y buscan la protección del hombre desde esta dimensión.

Hoy por hoy es fundamental el reconocimiento de los derechos colectivos a nivel internacional, ya que sus principios permiten proteger a grupos sociales específicos, por lo general vulnerables, y que requieren de una atención especial.⁵⁵ Otro aspecto importante es que, además, imponen obligaciones con el propósito de concienciar a los ciudadanos de su papel como integrantes de la sociedad.

Entre los artículos que conforman la Declaración destaca el 1o., que establece:

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

El artículo 2o. señala que:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

⁵⁵ Véase Anexo, cuadro A, punto 3 c.

Los artículos 3 al 21 destacan derechos civiles y políticos que incluyen el derecho a la vida, a la libertad, a un juicio justo, a la libertad de expresión, a la privacidad, a la seguridad de la persona, y a la libertad de circulación, y prohíben la esclavitud, la tortura y el arresto arbitrario.

Los artículos 22 al 27 proclaman derechos económicos, sociales y culturales, considerados como un aspecto indispensable de la vida de todo individuo, además de necesarios para la dignidad y el desarrollo personal. Entre los derechos económicos se incluyen el derecho a la seguridad social, los derechos económicos en el trabajo, al pago justo y las vacaciones; en los derechos sociales se establece el derecho a un nivel adecuado de salud, bienestar y educación, y en los derechos culturales encontramos el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad.

Por último, los artículos 28 al 30 establecen un marco general que garantiza el goce de los derechos humanos: el reconocimiento del derecho a un sistema social e internacional que promueva los derechos humanos; la declaración de que los seres humanos tienen obligaciones para con la comunidad y que tienen derechos fundamentales, y la observación de que ningún Estado o individuo podrá utilizar la Declaración en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.⁵⁶

Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue escrita entre enero de 1947 y diciembre de 1948 por los ocho miembros del Comité de Derechos Humanos de entonces, encabezados por Eleanor Roosevelt, fue hasta el 10 de diciembre de 1948 cuando la Asamblea General de la ONU la aprobó por unanimidad, con ocho abstenciones: Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Arabia Saudita, África del Sur, la Unión Soviética, Ucrania y Yugoslavia.

A nivel regional se dio otro paso fundamental para delinear el escenario en el cual los derechos humanos se desarrollarían en los años subsecuentes. El 30 de abril de 1948, los 21 participantes en la Novena Conferencia Internacional Panamericana firmaron en Bogotá, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que incluía el compromiso de las naciones de respetar la soberanía de las demás, haciendo énfasis en el principio de no intervención. Los participantes a la Conferencia suscribieron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, lo que resulta fundamental para el tema que nos ocupa, puesto que firmada unos meses antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el ámbito

⁵⁶ Amnistía Internacional/ CDHDE/Konrad Adenauer Stiftung, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, versión comentada, 1998.

de las Naciones Unidas, es formalmente el primer documento internacional que proclamó los principios básicos de los derechos humanos.⁵⁷

La OEA propuso cuatro líneas generales de trabajo: lograr el avance hacia la democracia; promover los derechos humanos, especialmente de las mujeres, los niños y los derechos culturales; aumentar la paz y la seguridad de la región, y favorecer el respeto al derecho internacional fortaleciendo el desarrollo legal interamericano. Estos cuatro principios son el eje de acción de la OEA, y los mismos llevaron a discutir entre las naciones cómo debía proceder Estados Unidos en los países que consideraba enemigos en su lucha anticomunista.

Además de la Declaración, la OEA instituiría algunos instrumentos importantes para la protección de los derechos humanos en Latinoamérica, que contribuirían en la creación de un marco jurídico internacional en la materia, sin el cual, como señala BG Ramcharan, no era posible concebir un ambiente propicio para la protección efectiva de los mismos.⁵⁸

El siguiente acontecimiento que contribuyó al desarrollo de este marco jurídico fue la creación en 1950 de la Convención Europea (conocida también como Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales), que surgió para establecer un nuevo sistema democrático en lo que es actualmente la Unión Europea, donde la vigencia de los derechos humanos sería el requisito básico. Aunque este documento tomó algunos principios de la Declaración Universal de 1948 al garantizar los derechos civiles y políticos que facilitarían los flujos de trabajo y la celebración de contratos, también detalló algunas prerrogativas de carácter social, asegurando que la observancia plena de los derechos en la jurisdicción de los países participantes contribuyera a un desarrollo económico común, mediante la cooperación o solidaridad de sus miembros.

A partir de ese momento comenzó a surgir una sólida conciencia en torno a la trascendencia de los derechos humanos. La tercera generación, referida a los derechos de los pueblos, o derechos humanos de solidaridad, tuvo lugar en los años setenta como respuesta a los propósitos de los países de lograr mejores condiciones de vida para sus habitantes y para la humanidad en general. Se supuso entonces que la integración de bloques regionales, como el europeo, impulsaría sistemas democráticos en los cuales los derechos humanos tuvieran un lugar primordial para el logro de sus objetivos.

⁵⁷ Robert McNicoll, 1968.

⁵⁸ BG, Ramcharan, p. 17.

Fue en 1959 cuando se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y dos años más tarde comenzó a realizar visitas *in loco* para observar la situación general de los derechos humanos en los países latinoamericanos, e investigar casos particulares. A partir de 1965, la CIDH fue autorizada a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales de violación a los derechos humanos. En noviembre de 1969 se celebró en San José de Costa Rica la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en la que los delegados de los estados miembros de la OEA redactaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor el 18 de julio de 1978. Con el fin de salvaguardar efectivamente los derechos esenciales del hombre en el continente americano, la Convención se basó en dos órganos para conocer de las violaciones: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada con anterioridad, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecida en 1979.

Asimismo, el impulso de la corriente humanista en los años sesenta, resultado en parte de la impunidad con la que actuaban las principales potencias durante la Guerra Fría para alcanzar sus fines hegemónicos, dio como resultado la creación en 1966 del Tribunal Russell, como se mencionó anteriormente.

Las conferencias europeas, orientadas a equilibrar las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, se siguieron realizando después de las conferencias de Helsinki y contribuyeron a redimensionar la importancia de los derechos humanos y la necesidad de su protección efectiva. Entre sus tareas posteriores estuvo implementar un mecanismo mediante el cual delitos reconocidos jurídicamente contra la humanidad, o de lesa humanidad cometidos en tiempos de guerra, fueran sancionados y castigados con el precedente de los Tribunales Internacionales de Tokio y Nüremberg.⁵⁹ Después de ver que el Programa de Mantenimiento de la Paz de la ONU no reflejaba soluciones importantes, se decidió crear un tribunal internacional que juzgara a los responsables de delitos identificados como crímenes de guerra.

⁵⁹Es importante señalar que la integración del Tribunal de Nüremberg surgió de un esfuerzo conjunto entre individuos como René Cassin, y algunos gobiernos europeos para castigar los delitos cometidos durante la Segunda Guerra Mundial. Con base en la interpretación de los primeros fundamentos del derecho humanitario emanados de los Acuerdos de La Haya de 1899, se llevó a cabo el proceso de tipificación de los crímenes de guerra, considerados como graves o contra la humanidad, estableciendo las sanciones correspondientes a los responsables a través de los juicios de Nüremberg, en 1945.

Desde ese momento dio inicio el proceso de institucionalización de este órgano, conocido como la Corte Penal Internacional, que tuvo como antecedente directo el Tribunal de Nüremberg, en el cual se juzgó a los responsables de las potencias del Eje que provocaron las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la Corte se creó hasta 1998, fecha en que inició formalmente su operación. Se erigió como el primer organismo judicial internacional de carácter permanente, encargado de perseguir y condenar los crímenes en contra del derecho internacional y, por ende, de los derechos humanos ahí reconocidos.

Estos esfuerzos son importantes, pues a pesar de que históricamente las potencias han puesto sus intereses por encima de los derechos humanos, se han ido delineando distintos contrapesos jurídicos que han permitido que haya un equilibrio frente a las atrocidades cometidas en diversas regiones del mundo. En este escenario estructurado desde la mitad del siglo xx, ha sido posible identificar cómo la evolución paulatina de los derechos humanos ha permeado cada vez más los escenarios regionales y locales, posibilitando el surgimiento de figuras encaminadas a asegurar la protección efectiva de los derechos humanos.

*Vertientes que dieron origen
a la CNDH*

Vertiente política

ANTECEDENTES

El contexto internacional analizado anteriormente, nos permitió observar las distintas estrategias de la política de seguridad nacional que implementó Estados Unidos, buscando conseguir su hegemonía en el continente. Con el paso del tiempo, el intervencionismo norteamericano adquirió un carácter más beligerante y daría lugar a serias violaciones a los derechos humanos en Latinoamérica. Lo anterior, llevó a las instancias internacionales existentes (ONU y OEA) a centrar sus esfuerzos en la protección de los derechos humanos de la población. Este esfuerzo se complementaría con el desarrollo de sistemas oficiales de protección de los derechos humanos, que iniciarían, desde un nivel local, una labor de promoción y defensa de los mismos, tomando finalmente como modelo la institución del *ombudsman*.

Los sucesos anteriores coincidieron con periodos históricos importantes para México, marcados por cambios políticos, sociales y económicos que, influidos por el contexto internacional, definieron la política oficial en materia de derechos humanos.

A partir de los años treinta, el gobierno mexicano emprendió la construcción de un sistema que le pudiera garantizar la consolidación y la permanencia de un partido hegemónico, aumentando así el control político y la reproducción autoritaria del poder por esta vía, con recursos como la centralización del sistema y la cohesión de su élite política durante las sucesiones presidenciales. A lo anterior se sumaba el respaldo que este partido buscó en el llamado discurso de la Revolución, fundamentado en alcanzar la justicia social y los derechos nacionales como salud, educación, vivienda y trabajo. En la búsqueda de un proyecto unitario que hiciera frente a los sectores subalternos reaccionarios, y que garantizara la estabilidad en el país, el partido emanado de la Revolución se convirtió desde sus inicios en

el aglutinador de las fuerzas sociales, simpatizantes de los supuestos ideales del movimiento armado de 1910.

Hasta 1946, este discurso había sido acogido básicamente por los sectores populares como directriz de las normas de la conducta política de los ciudadanos que se sentían protegidos por el régimen revolucionario. En ese mismo año, la fundación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de incorporar las características anteriores, integró a un espectro más amplio de la sociedad, “como las clases mayoritarias, urbanas y rurales, los trabajadores manuales e intelectuales y de los grupos y organizaciones constituidos por mujeres y jóvenes”.⁶⁰

A pesar de que por algún tiempo se lograron los objetivos propuestos, la efectividad del sistema político comenzó a disminuir gradualmente, debido en parte a los rasgos autoritarios y represivos que caracterizaron al régimen priista, lo cual llegó a su punto más ríspido a finales de los años sesenta y principios de los setenta, y al deterioro de las condiciones económicas del país, con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Esto tuvo un fuerte impacto social que, en conjunto con el desgaste del discurso revolucionario, dio como resultado la pérdida de legitimidad del régimen. El gobierno entonces se encontraba ante el siguiente escenario:

- Falta de credibilidad en los procesos electorales y una cuestionable representación de los intereses de la sociedad en el gobierno, esto último, sobre todo por el importante crecimiento de la clase urbana.
- El costo político de la exclusión de algunos actores sociales y políticos.
- El agotamiento de un modelo de producción y la inminente crisis económica.
- El aumento de la crítica y la presión internacional hacia los gobiernos mexicanos, especialmente a partir de la administración de José López Portillo.

Estos factores se convertirían en la columna vertebral de las estrategias de legitimación que cada presidente implementó, a partir de entonces, para enfrentarlos y subsanar sus efectos dentro y fuera del país. Sin embargo, la vecindad de México con Estados Unidos tuvo una importante influencia en las políticas desarrolladas por el gobierno mexicano, ya que

⁶⁰ Véanse: Documentos históricos del Partido Revolucionario Institucional, http://www.pri.org/index.php?option=com_content&task=view&id=24, así como *Estatutos del Partido Revolucionario Mexicano, La ideología de la Revolución Mexicana. Declaración de principios PNR, PRM y PRI, documentos básicos, 2001.*

la necesidad estadounidense de contar con el apoyo en su lucha anticomunista del mayor número de gobiernos de su zona de influencia, permitió a los gobernantes mexicanos darle a sus acciones un uso particular para sus fines concretos, como la exclusión de sectores que pudieran representar un peligro para el propio gobierno,⁶¹ siempre protegidos tácitamente por la bandera de la lucha anticomunista.

En la década de los sesenta, la posición de México frente al conflicto entre las dos potencias mundiales se manifestó con afirmaciones como la de Luis Echeverría, entonces secretario de Gobernación de la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), quien señalaba que México “no sería otro centro de subversión en Latinoamérica” y que contaban con lo necesario “para evitar un levantamiento de cualquier tipo en el territorio mexicano”.⁶² Quedaba clara la postura mexicana ante cualquier intento de subversión, y ésta permeó en las siguientes administraciones con las consecuentes violaciones a los derechos humanos.⁶³

La represión por parte del régimen alcanzó uno de sus puntos más altos durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, en los sucesos violentos de 1968 en Tlatelolco. El sistema político, ya erosionado por la falta de apertura a nuevos actores sociales como el de los jóvenes, que buscaban un foro de expresión de su inconformidad, sufrió un verdadero desafío con

⁶¹En octubre de 1944 el gobierno de Manuel Ávila Camacho reformó el artículo 145 del Código Penal y se integró un nuevo delito: la “disolución social”, que se utilizaría como herramienta para reprimir y violentar las libertades de los grupos que, supuestamente, comulgaran con una ideología contraria al régimen. Después de los sucesos del 68, estos artículos fueron abiertos a la opinión pública. En 1970, el Código Penal Federal fue reformado, y se derogaron los artículos 145 y 145 bis, al tiempo que se removieron de dicho ordenamiento otros más, considerados inconstitucionales, antijurídicos y contrarios a la tradición política nacional. El 24 de julio de 1970 se discutió esta reforma, y el diputado Carlos Sánchez Cárdenas demandó la libertad de quienes en aquellos días estaban presos, como José Revueltas, Eli de Gortari y Heberto Castillo, entre otros. Participación del diputado Eduardo Valle Espinosa, sobre algunas reformas al Código Penal Federal, *Crónica Parlamentaria*, Cámara de Diputados, México, Distrito Federal, 1 de octubre de 1987.

⁶²Archivo General de la Nación, caja 2907, expediente 10. Es importante mencionar que existió un acercamiento de los regímenes priistas hacia los acuerdos y tratados internacionales, como una forma de aparentar, ante el escenario internacional, su postura a favor de los derechos humanos. Esto es una muestra del doble discurso manejado por los gobiernos mexicanos.

⁶³El enfoque de los derechos humanos desde la perspectiva política lo podemos dividir en tres niveles interrelacionados: el primero referido a la administración de Gustavo Díaz Ordaz, que aunque nacionalista, se ligó por motivos particulares al discurso anticomunista para acabar con cualquier intento de subversión interna. El siguiente tuvo lugar durante las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, con énfasis en el fortalecimiento de los derechos sociales, y el último, en los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, durante los cuales el tema se centró en los derechos individuales, en un nuevo discurso que respondió al contexto internacional y a las transformaciones de la sociedad.

el movimiento estudiantil, como lo señala Pablo González Casanova, tanto a nivel político como social, que generó por parte del gobierno una serie de vías legitimadoras para contrarrestar el descrédito de estas acciones violentas en contra de la sociedad, y que comenzaron a manifestarse más claramente en administraciones posteriores.⁶⁴

Una de las justificaciones del gobierno respecto a los hechos represivos del 68 fue que se intentó evitar un supuesto crecimiento comunista desestabilizador, que se estaba “gestando” desde los sectores estudiantiles.⁶⁵ Si bien es cierto que existía una discreta actividad de grupos comunistas previo al 68,⁶⁶ el anticomunismo en la administración del presidente Díaz Ordaz sería utilizado para perpetuar el régimen. Algunos estudiosos del tema sostienen que la violencia ocurrida en 1968 en Tlatelolco y el Jueves de Corpus en 1971, donde también se reprimió a los estudiantes, además de asegurar la estabilidad interna del gobierno, coadyuvaba a un plan de la Central Intelligence Agency (CIA) para mantener el equilibrio político y social del país, en contubernio con Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría.⁶⁷ Posteriormente, de acuerdo con Kate Doyle, a pesar de que las rígidas políticas anticomunistas estadounidenses continuaron sin llegar con toda su fuerza a México, el gobierno las siguió usando en su provecho.⁶⁸

Estos acontecimientos marcaron a la sociedad mexicana que iría tomando conciencia de su injerencia en los procesos políticos del país, lo cual, al conjugarse con factores coyunturales, llevó a la sociedad civil a comenzar a desempeñar un nuevo papel en el escenario político nacional.

EL DESGASTE DEL GOBIERNO PRIISTA: LUIS ECHEVERRÍA Y JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

En 1970, llegó a la presidencia Luis Echeverría, quien intentó restablecer la dañada relación entre la sociedad y el gobierno mediante la implementación de una serie de políticas encaminadas a tal efecto.⁶⁹ Hacia el exterior,

⁶⁴ Pablo González Casanova, 1979.

⁶⁵ Soledad Loaeza, 1989, pp. 66 y ss.

⁶⁶ Meses antes de los sucesos del 68, el Partido Comunista Mexicano realizó varias campañas de divulgación de la ideología comunista, especialmente en el ámbito universitario, aunque no se registra una influencia importante en los acontecimientos mencionados. Archivo General de la Nación, caja 448 8/01/1968.

⁶⁷ Véase el documental *Los halcones, terrorismo de Estado*, 2006.

⁶⁸ Véase Kate Doyle, 7 al 9 de noviembre de 2002.

⁶⁹ Entre éstas destacan el incremento del número de plazas en la estructura gubernamental, el impulso a la organización del ejido y la propiedad comunal y otra serie de medidas de

su política tuvo una óptica particular reflejada en la relación de México con Estados Unidos y con otros países, pues buscaba la consolidación de su proyecto económico y político. Desde sus primeros viajes al extranjero, Echeverría intentó mostrar al país como una “sociedad con la voluntad de integrarse” en un nuevo esquema político, y así lo señaló a la prensa estadounidense en 1972.⁷⁰ Asimismo, su discurso se basó en que debían de buscarse medios alternos a Estados Unidos y así reducir la dependencia hacia aquel país. En sus propias palabras: “México no puede crecer en soledad [...] es imposible el aislamiento en una época de creciente interdependencia. Necesitamos multiplicar [...] nuestra relación con todos los países y no renunciar a ningún intercambio que favorezca nuestra evolución”.⁷¹

El mandatario se valió de algunos acuerdos, como los firmados con la Unión Soviética, sobre todo de carácter tecnológico y cultural, para quedar en buena posición ante el exterior sin rebasar los límites que le permitía su relación con Estados Unidos.⁷²

Hacia el interior, Echeverría continuó con la política represiva iniciada por su antecesor Díaz Ordaz a fin de excluir a los disconformes, lo cual fue decisivo para que Estados Unidos no desplegara, como en otros países, sus agresivos métodos en contra de grupos comunistas: era el propio gobierno mexicano, con su autoritarismo, el garante de la estabilidad que buscaba el país vecino. Sin embargo, el gobierno mexicano persiguió un equilibrio en sus políticas para “compensar” los sucesos violentos causados por la fuerza pública y los grupos encubiertos. De esta forma, el presidente Echeverría propuso también una reforma educativa de fondo, que asegurara el avance del país y lograra “la eficiencia de los centros educativos y el aumento de la calidad en los mismos”.⁷³ Esto último con el objetivo de atraer al sector estudiantil, uno de los más afectados por la política represiva del

carácter económico, incluidas en lo que se llamó “desarrollo compartido”, que buscaban principalmente saldar cuentas con los inconformes desde varios niveles de la sociedad.

⁷⁰ *Washington Post*, 15 de junio de 1972.

⁷¹ Luis Echeverría, Segundo Informe de Gobierno, 1972.

⁷² Un ejemplo de esto lo encontramos en 1975, cuando México y la URSS firmaron el *Convenio Básico de Cooperación Científica y Tecnológica*, y al año siguiente, el *Convenio de Cooperación Económica y Tecnológica*, insertos ambos en el marco de una relación “simbólica” entre los países, como lo fue también el *Programa de Intercambio Cultural y Científico entre México y la URSS*. Véase: Archivo Histórico Diplomático de México, 1984, folios 142 a 147, y archivo de la SRE, clasificación III-6683-1 primera.

⁷³ Discurso de Echeverría con los rectores de las universidades del país, Los Pinos, México, 15 de febrero de 1971.

régimen.⁷⁴ Aunque esta política sí atrajo a algunos, no fue del todo eficaz ante la izquierda radical, parte de ésta de origen universitario, que recurriría a la violencia y daría lugar desde la primera mitad de la década de los setenta, como lo señala Óscar Flores, a la génesis de la guerrilla urbana formada por estudiantes y profesores disidentes de las diferentes corrientes de la izquierda, que después del 68 pasarían de las acciones críticas, abiertas y legales, a las violentas y desde la clandestinidad.⁷⁵ Estos movimientos también serían frenados violentamente por las fuerzas policíacas, que mostrarían el poder del Estado por encima de los derechos humanos e impactarían en un alto costo político para el régimen.

Del mismo modo, la censura del gobierno echeverrista se extendió a los medios de comunicación no alineados a sus políticas. Baste recordar que en julio de 1976, Julio Scherer, entonces director del diario *Excelsior*, fue expulsado de este medio en una operación que se presume fue organizada por el gobierno de Luis Echeverría. El control de todo cuanto aparecía publicado respecto de la figura presidencial, así como la represión hacia los críticos de su discurso, fueron la mejor forma de darle fuerza a su gobierno.

Echeverría intentaría soslayar y matizar para los observadores externos este tipo de escenarios que podían afectar su imagen. Al respecto, podemos recordar la campaña por hacer aprobar en la ONU, su Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados,⁷⁶ misma que sirvió para fortalecer su posición de que el Estado era responsable de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, y tal responsabilidad no debía “desviarse” hacia grupos aislados emanados de la propia sociedad.⁷⁷ Aquí se retomaría la esencia de los derechos sociales, e incluso un amplio espectro de los derechos humanos de la tercera generación, como la coope-

⁷⁴ La integración en su gobierno de un gran número de jóvenes de distintos frentes políticos, facilitó que su imagen creciera y fuera él el centro de poder sobre el que giraran sus políticas, además de que coadyuvó a la legitimación ante la sociedad de anteponer esta juventud al anquilosamiento de los políticos del pasado. A pesar de que algunas opiniones mostraban una confianza en la voluntad reformista de Echeverría, el mandatario también sufriría críticas desde el seno de su partido, al incluir solamente a jóvenes que podían garantizarle un control y alejarse de la vieja estructura priista, lo cual lo dejaba en una posición debilitada, sin el apoyo de la sociedad ni del partido, y menos aun del sector empresarial, con quien también había tenido un desencuentro. Isabel Rousseau, 2001.

⁷⁵ Óscar Flores, “Del movimiento universitario a la guerrilla”, en Verónica Oikión *et al.*, *Movimientos armados en México, siglo xx*, 2006, p. 487.

⁷⁶ Véase: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cont/26/cnt/cnt10.pdf>>

⁷⁷ El presidente Echeverría llegó a proponer en la ONU, la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados, como “complementaria de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre”. Discurso de Echeverría en la sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, Santiago de Chile, 19 de abril de 1972. La Carta fue

ración y solidaridad para el desarrollo económico de las naciones, el desarme enfocado al establecimiento de la paz mundial y un asunto vanguardista para ese momento: la protección del medio ambiente. Todo lo anterior con un carácter nacionalista, en el que cada Estado era responsable de asegurar estos derechos, señalando como reglas del juego los principios de no agresión y no intervención.

Echeverría retomaría el sesgo nacionalista del discurso revolucionario, para asegurar con ello la restauración del sistema que lo había llevado al poder. Su posición, sintetizada en la carta presentada en la ONU, pronto se debilitó, debido en parte a las transformaciones del propio contexto internacional, marcado por la preponderancia de la visión individual de los derechos humanos apoyada por Estados Unidos. Con esta evolución surgirían nuevas concepciones respecto a la protección y la salvaguarda de los mismos.

Y en este sentido hay que recordar cómo durante los años setenta los legisladores estadounidenses presionaron a su gobierno para que tomara en cuenta los derechos humanos, principalmente en aquellos países que recibían ayuda tanto económica como de seguridad.⁷⁸ Estos esfuerzos tuvieron como resultado cambios en la postura oficial estadounidense,⁷⁹ que también sería determinada por otros sucesos, como los acuerdos de las Conferencias de Seguridad y Cooperación en Europa de Helsinki.⁸⁰ El particular escenario de los derechos humanos en Europa, que sería una de las bases para el desarrollo del ideal del Estado democrático moderno, fue tomado como modelo por Estados Unidos a fin de impulsar un renovado ideal democrático, al menos como un pretexto discursivo, y le dio un nuevo rostro al capitalismo global en los años ochenta. A lo anterior se sumó una serie de políticas económicas, impuestas por organismos como el Banco Mundial y el FMI, que redimensionarían el escenario mundial poniendo condicionantes sobre todo a los países con más atraso y en vías de desarrollo.

Mientras esta nueva óptica prevalecía en el mundo, México vivía un periodo marcado por la violencia, pues de acuerdo con un informe emitido

aprobada el 12 de diciembre de 1974; es importante mencionar que enfrentó críticas de varios países desarrollados que no estaban de acuerdo en hacer concesiones a países pobres, sobre todo en las cuestiones relativas a las inversiones, los lineamientos para las empresas trasnacionales y la posibilidad de expropiación que planteaba.

⁷⁸ Kate Doyle, mayo de 2003, p. 22.

⁷⁹ En 1977 se da el primer informe sobre derechos humanos del Departamento de Estado estadounidense, y se crea la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios. Fuente: <http://usinfo.state.gov/esp/home/topics/democracy_human_rights/dhr_reports/Antecedentes_del_informe_anual_de_Estados_Unidos_sobre_derechos_humanos.html>

⁸⁰ Para mayor información véase Ángel Flisfisch, 1983.

por la CNDH en 2001, la cifra de los secuestros cometidos por agentes del gobierno mexicano entre 1974 y 1978 fue de aproximadamente 350. La información durante esos años fue controlada por el propio gobierno, ocultando a la opinión pública este tipo de violencia, como lo señalan autores como Sergio Aguayo.⁸¹ Se sabe que el gobierno estadounidense tenía conocimiento de estos hechos desde 1968 y nunca hizo nada, ya que la situación en sí misma no contravenía sus intereses.⁸² Tales sucesos dieron como resultado presiones a nivel internacional, como los informes de Amnistía Internacional, la única organización en llevar un registro sobre los casos de tortura y desapariciones que en esos años se asociaban con el gobierno y la policía.

Con la sucesión presidencial de 1976 llegó al poder José López Portillo y comenzó una nueva relación entre Estados Unidos y México. En su mensaje de toma de protesta, el mandatario manifestó su voluntad de continuar con los fundamentos revolucionarios de su antecesor, además de hacer un reconocimiento al mismo por llevar “los ideales de nuestra Revolución al ámbito internacional con vigor y lucidez sin precedente”.⁸³

López Portillo desde el inicio de su mandato tuvo que enfrentar diversos factores en su contra como el descrédito derivado de la contienda sin rivales para ocupar la silla presidencial, ya que por las discusiones internas del PAN, partido entonces de oposición, ese año no postuló candidato a la presidencia. El desgaste del sistema electoral se traduciría en una falta de credibilidad en el régimen que lo iría resquebrajando desde el interior.

Para afrontar este escenario, buscando una vez más la legitimación del régimen priista, el presidente optó por la vía de la reforma y echó mano de ideólogos como Jesús Reyes Heróles, quien inició este proceso en 1977. En un comunicado del 14 de abril de aquel año, el propio López Portillo señalaba que era necesario “promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática”.⁸⁴

⁸¹ Sergio Aguayo, 2001.

⁸² En un artículo de 2003, de Kate Doyle, se revela cómo el gobierno de Estados Unidos estaba consciente de la mayor parte de las violaciones a los derechos humanos acaecidas en México entre 1968 y 1978. Véase: Kate Doyle, *Human Rights and the Dirty War in Mexico*, The National Security Archive.

⁸³ Mensaje de José López Portillo al tomar posesión de la Presidencia de la República, 4 de diciembre de 1976.

⁸⁴ Se haría una consulta, y el resultado sería la iniciativa de reforma a 17 artículos constitucionales presentada por el presidente al Congreso el 9 de octubre de 1977. El 6 de diciembre del mismo año, se publicarían tales reformas en el *Diario Oficial de la Federación*. *Excélsior*, 15 de abril de 1977.

El 30 de diciembre de 1977 se promulgó por iniciativa de López Portillo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que estaría en vigor durante una década. Con la Ley Electoral se daría una mayor participación de la izquierda que tendría representación en el Congreso, aunque al mismo tiempo, al ser incluida dentro del sistema de Estado tendría forzosamente que matizar su actitud contestataria. La reforma electoral fue acompañada de una Ley de Amnistía en 1978, producto de una fuerte presión por parte de grupos de la sociedad civil y de figuras destacadas de la izquierda, como Rosario Ibarra de Piedra, una de las principales impulsoras de estos movimientos, que beneficiaba a un buen número de presos políticos.

La presión de una sociedad disconforme que comenzaba a tener peso en las decisiones gubernamentales, sería un tema en los debates legislativos que le dieran origen a la CNDH años después; en este caso, la participación del diputado por el PRD Jorge Moscoso Pedrero destacaría que:

La falta de espacios democráticos generó el surgimiento de un movimiento que durante los años setenta impactó a la nación y cuyo resultado provocó el asesinato y desaparición de decenas de hombres y mujeres, en su mayoría jóvenes, a quienes se les sometió a torturas o privó de su libertad. Las amnistías de Echeverría y López Portillo fueron obtenidas por la acción tesonera en defensa de los derechos humanos de las organizaciones sociales y políticas independientes.⁸⁵

La estrategia de López Portillo fundada en los cambios legislativos incorporaría nuevos argumentos al discurso presidencial, con lo cual se intentaba dar una salida pacífica al inestable periodo de guerrilla rural y urbana por el que había transitado el país durante los años setenta.⁸⁶ Como lo señalará Sergio Aguayo, la persecución a estos grupos fue en sí misma una “violación flagrante a los derechos humanos ya que no estaba en juego una amenaza a la seguridad nacional”.⁸⁷

Por otro lado, una vez más el discurso de la Revolución se hacía presente, complementado con mecanismos diseñados para legitimar la imagen presidencial. Un ejemplo de ello fue la Alianza para la Producción, programa implementado por López Portillo que buscaba contrarrestar los efectos de la inflación mediante “un concurso consciente y responsable de todos los mexicanos”,⁸⁸ y que trataba de hacerle frente a un modo de

⁸⁵ Postura del diputado Jorge Moscoso Pedrero, del Partido de la Revolución Democrática, *Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Véase Anexo, cuadro A, punto 47 p.

⁸⁶ Pablo González Casanova, 1979.

⁸⁷ Sergio Aguayo, 2006.

⁸⁸ Primer Informe de Gobierno de José López Portillo, 1 de septiembre de 1977.

desarrollo económico el cual, según este presidente, se había agotado, alejándose del “modelo de país que aspira la Revolución Mexicana”.⁸⁹

En 1976 llegó a la presidencia de Estados Unidos, James Carter, quien transformó el discurso dirigido a América Latina hacia posiciones mucho más moderadas, inspiradas tanto en las Conferencias de Helsinki como en los Informes Linowitz de 1975 y 1976, que criticaban la política de intervención. Estos cambios durante la administración Carter fueron prueba del creciente poder del movimiento internacional en favor de la protección de los derechos humanos, mismo que Estados Unidos utilizaría para fijar la posición de su política y que sería de gran influencia para el posterior cambio en la ideología oficial de México respecto al tema.

El nuevo enfoque no tardaría en integrarse al discurso de la Revolución adoptado por López Portillo, en tanto que el Estado sería responsable de garantizar los derechos de cada ciudadano a través de un sólido Estado de derecho. Lo anterior sumaba a los presupuestos del mencionado discurso, los derechos de carácter político, como el derecho a la información y a la participación política mediante este enfoque individual, todo lo cual coincidiría con los cambios que ocurrían en el mundo respecto a la nueva forma de concebir la protección de los derechos humanos. México se vio obligado a adaptarse a este contexto y sus propios instrumentos políticos, como el discurso revolucionario, tendrían que adecuarse ante los nuevos requerimientos y presiones del exterior.

En un discurso de 1977, celebrando el Día de la Libertad de Prensa, López Portillo señalaría:

La libertad de expresión [es] un derecho del individuo frente al Estado. En la conciliación de libertad y derecho ha nacido una garantía que debe asegurar el Estado [...] Así cumplimos, ustedes [los periodistas] que expresan su libertad, y nosotros en cuanto gobernamos para garantizarla. De otra manera no se justificaría ni ejercicio de libertad, ni garantía de un derecho.⁹⁰

El presidente proponía fortalecer las garantías que la propia Constitución enunciaba, siendo el Estado el único responsable de su protección, manteniendo así el control desde el gobierno sobre los derechos de los individuos, basándose en lo que la propia Constitución preveía.⁹¹ Sin em-

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Discurso de López Portillo el Día de la Libertad de Prensa, 7 de junio de 1977.

⁹¹ En este sentido, son importantes las reformas a la Constitución que lleva a cabo el presidente López Portillo, respecto a los artículos 6o. y 8o., relativos al derecho a la información, estableciendo esta prerrogativa para los ciudadanos y señalando al Estado como responsable de garantizarla.

bargo, estas declaraciones respondían únicamente a la importancia que estaba adquiriendo a nivel mundial el tema de los derechos humanos.

Durante el sexenio de López Portillo la violación de los derechos por parte del régimen tendría un carácter “selectivo”, como la calificaría Amnistía Internacional, aunque esto no indicaba que hubiese disminuido, lo cual atrajo la atención de Estados Unidos. En un informe solicitado de forma expresa por Carter, además de que se incluían diversos aspectos de las relaciones entre México y Estados Unidos, contenía un anexo que trataba exclusivamente el tema de los derechos humanos.⁹²

En este documento se reportaban violaciones por parte de autoridades mexicanas y se señalaba como responsable al grupo paramilitar *Brigada Blanca*, una fuerza en contra de los grupos opositores a las políticas del régimen.⁹³ El anexo señalaba que se habían registrado cerca de 300 desapariciones relacionadas con el mencionado grupo.⁹⁴ Amnistía Internacional también haría una relación de los desaparecidos durante el gobierno de López Portillo, que fue publicada años más tarde.⁹⁵ Una figura importante en estos hechos fue el ex diputado Humberto Zazueta, quien tuvo una participación importante en los debates relativos al desarrollo de la CNDH. Diputado por el PRD en la LV Legislatura, en la cual se discutiría el sustento legal de la CNDH, Zazueta fue capturado en su juventud por pertenecer a la

⁹² “National Security Council, Presidential Review Memorandum”, *Review of U.S. policies toward Mexico*, Washington, DC, 21 de noviembre de 1978, disponible en <<http://www.whitehouse.gov/nsc/>>

Es necesario aclarar que los informes eran para uso exclusivo del gobierno de Estados Unidos y la mayor parte de los estadounidenses desconocían las prácticas que el gobierno de México realizó en esa época. Esta información sería utilizada únicamente como parte de un constante monitoreo de la situación en México, en torno a que las violaciones a los derechos humanos pudieran mantenerse en los límites que Estados Unidos considerara todavía controlables por el propio gobierno mexicano.

⁹³ La *Brigada Blanca* se creó en 1976, principalmente para hacer frente a la Liga 23 de Septiembre. Duraría siete años, provocando cientos de desapariciones forzadas. Uno de sus líderes fue Arturo Durazo Moreno, jefe de la Policía del DF, y colaborador cercano de José López Portillo. Esteve Díaz, *Las armas de la utopía*, 1996.

⁹⁴ Las acciones llevadas a cabo por el grupo *Brigada Blanca* serían reconocidas durante el debate legislativo en torno a la CNDH, como un factor que hacía necesaria la protección de los derechos humanos de los mexicanos, ante estas agresiones, en el futuro por parte del gobierno. Postura del diputado Jorge Moscoso Pedrero, del Partido de la Revolución Democrática, *Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Véase Anexo, cuadro A, punto 56 s. En 2000 la CNDH diseñó un programa de trabajo orientado a lograr un avance en las investigaciones, intensificando su trabajo en el estado de Guerrero en atención a 293 casos de desapariciones denunciadas. El seguimiento de este tema y las acciones de la Comisión sobre el mismo pueden consultarse en su *Gaceta*, núm. 36, noviembre de 2001.

⁹⁵ Véase: Amnistía Internacional: casos recopilados por este organismo, sobre varios desaparecidos durante el gobierno de López Portillo.

Liga 23 de Septiembre. En una entrevista que dio en 2001, confirmó que en 1979 él y su familia fueron torturados por miembros de la *Brigada Blanca* para obtener información y desintegrar este grupo guerrillero que se consideraba de gran peligro para la estabilidad del régimen.⁹⁶

En el contexto internacional, y aun cuando a finales de los años setenta el mundo vivía una etapa de distensión entre las dos potencias mundiales, México actuaría de manera “peligrosa” para los intereses estadounidenses. Durante un periodo marcado por el distanciamiento entre los dos países,⁹⁷ el gobierno mexicano, en aras de seguir proyectando una imagen renovada e integracionista, daría algunos apoyos no muy bien vistos por Estados Unidos a países como Nicaragua, lo que aumentó el nivel de tensión. López Portillo continuaba con una política que buscaba el reconocimiento de la izquierda internacional y, como lo señala Lorenzo Meyer, no era la defensa del principio de no intervención lo que había llevado al presidente a contrariar la política anticomunista de Washington en Centroamérica, sino que su gobierno:

Jugaba a defender al sandinismo, a Cuba y a la guerrilla centroamericana, para enmascarar su verdadero rostro: un sistema de derecha, antidemocrático y absolutamente corrupto que buscaba congraciarse con la izquierda internacional para que no le estallara en casa un movimiento revolucionario, pues las condiciones para ello estaban dadas.⁹⁸

A pesar de la realidad del país en materia de violencia y represión gubernamental durante esos años, en el gobierno de López Portillo hubo importantes avances en papel en materia de derechos humanos, pues es entonces cuando se firman y ratifican algunos tratados internacionales.⁹⁹ A fin de mejorar su imagen hacia el exterior, práctica común de los regímenes priistas, y evitar la crítica internacional, López Portillo insertó en su discurso interna-

⁹⁶ Información acerca de Zazueta en: <<http://www.jornada.unam.mx/2001/12/09/mas-heridas.html&w=humberto+zazueta+aguilar&d=Ki9raJIFNhDy&icp=1&.intl=mx>>

⁹⁷ El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo daría a la relación con México una cierta distancia y una aparente independencia de Estados Unidos, que desde hacía muchos años no se observaba de un presidente mexicano. En el *Presidential Review Memorando* se afirmaba que México era una “potencia energética emergente” que podía reducir la dependencia de Estados Unidos respecto al Medio Oriente.

⁹⁸ Lorenzo Meyer, 2004, p. 111.

⁹⁹ Este escenario es importante para académicos como el doctor Héctor Fix-Zamudio, quien considera fundamental el sexenio de López Portillo para la evolución de los derechos humanos en nuestro país. Entrevista con el doctor Héctor Fix-Zamudio, realizada el 21 de noviembre de 2007.

cional temas como la protección de la soberanía y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, proponiendo además que esto quedara garantizado por los organismos internacionales como la ONU, los cuales asumirían la responsabilidad de protección y salvaguarda de los derechos. En una ponencia en las Naciones Unidas, López Portillo afirmaría que: “[...] es la Organización de las Naciones Unidas, la única alternativa para combatir las hegemonías políticas y económicas [...] sólo aquí se pueden ordenar en igualdad jurídica y moral los Estados [...] sólo así podemos desterrar abusos y prepotencias.”⁴⁰⁰

Años más tarde, este tema sería expuesto por el diputado Martín Tavira Urióstegui del Partido Popular Socialista, quien señaló:

Debemos una y otra vez repasar lo que ha sido la relación entre nuestro pueblo y el país del norte [...] Los Estados Unidos de América [...] no respeta[n] nada; el derecho internacional ha reconocido los derechos de los pueblos, que son derechos del hombre. Hay resoluciones claras de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la autodeterminación, sobre la defensa de los derechos, de los recursos naturales que tienen todas las naciones [...] Sólo si las autoridades del país respetan la voluntad del pueblo, respetan los derechos de los trabajadores, podremos hablar de una nación fuerte que se enfrenta a los peligros del exterior.⁴⁰¹

En este periodo también comenzarían a gestarse algunas acciones en pro de la defensa de los derechos humanos por parte de gobiernos locales, como la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León en 1979, siendo un antecedente de las instancias oficiales para la protección de los derechos humanos en México.⁴⁰²

Por último, podemos mencionar que la crisis económica al final del sexenio de López Portillo, que estudiaremos a detalle más adelante, trajo consigo el descontento social dejando un panorama complicado para la

⁴⁰⁰Discurso pronunciado por José López Portillo ante la Organización de las Naciones Unidas, el 27 de septiembre de 1979.

⁴⁰¹Debate del 23 de junio de 1992, en la Cámara de Diputados, en torno al dictamen favorable que había resuelto la Cámara de Senadores respecto a la nueva regulación de la CNDH.

⁴⁰²Cabe mencionar que la Procuraduría de los Pobres fundada por Ponciano Arriaga en 1847 en San Luis Potosí, fue considerada por el propio López Portillo, en su discurso pronunciado el Día de la Libertad de Prensa en 1977, como el primer antecedente formal de las instituciones nacionales protectoras de los derechos humanos. Es importante señalar que pocos años después de creada la Procuraduría, en la Constitución de 1857 queda plasmado el instrumento jurídico más importante de México en materia de protección ante una violación de la autoridad, como lo fue el juicio de amparo, y que se tratará a profundidad en otro capítulo.

permanencia del régimen. Sobre todo porque parte de la solución a la situación económica tendría que buscarse en el exterior, con apoyos condicionados a impopulares cambios estructurales.

EL NUEVO MODELO: MIGUEL DE LA MADRID Y CARLOS SALINAS DE GORTARI

En el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) se manifestaron con claridad tanto el descontento como la respuesta de diversos sectores de la sociedad, inconformes ante la inestabilidad política y económica. Algunos factores que confluyeron en este escenario y que tendrían repercusiones futuras fueron, en lo político, el fraude electoral denunciado por el PAN ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los comicios estatales de Durango y Chihuahua, en 1985 y 1986.⁴⁰³ De carácter económico, destaca el préstamo de 3700 millones de dólares del FMI, solicitado por De la Madrid en diciembre de 1982 y concedido con el respaldo de Estados Unidos.

El gobierno estadounidense estaba interesado en apoyar al mandatario, ya que necesitaba que México no se desestabilizara, puesto que la tensión del conflicto en Centroamérica atravesaba uno de sus momentos más rípidos y a la administración de Reagan le convenía llevar una buena relación con el gobierno mexicano, por lo que ofreció la ayuda que fuera necesaria. Asimismo, los compromisos contraídos con los organismos financieros internacionales obligaron de cierta forma a un cambio radical en la administración del Estado, que permitiera al país integrarse al escenario global. Otro motivo para intentar un acercamiento mayor fue el problema de los migrantes en la frontera norte que, además de vincularse con otros conflictos de carácter político y económico, tenía una implicación directa con el tema de la violación de los derechos humanos. Todo lo anterior proporcionó las condiciones para que hubiera cambios importantes en el discurso oficial y era tiempo de asumir una postura diferente para afron-

⁴⁰³ Con respecto a estas contiendas electorales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitiría años después una resolución en la que fueron señaladas diversas irregularidades detectadas durante el proceso de recuento de votos, que fueron negadas por el organismo electoral correspondiente por estar controlado por el PRI. El PAN afirmaba en su queja, que se había violado el libre ejercicio de los derechos políticos, consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 8o. de la Convención que establece las garantías judiciales que deben regir para la determinación de sus derechos. La resolución fue expedida el 17 de mayo de 1990.

tar los nuevos requerimientos económicos, políticos y sociales que se presentaban en la realidad mexicana de principios de los ochenta.

Desde el inicio de su administración, el presidente De la Madrid propuso como parte de una estrategia de legitimación, lo que él llamó las siete tesis rectoras de su gobierno resumidas en: la consolidación del nacionalismo revolucionario, con lo que se trataba de tener una nación más unida y con sólidos principios como el de la protección de la soberanía; la democratización integral, que buscaba que los principios de la Revolución mexicana, relativos a alcanzar una verdadera democracia social y una reforma política de fondo se llevaran a cabo; la descentralización de la vida nacional, que consistió en fortalecer los estados y municipios; el desarrollo, empleo y combate a la inflación, intentando fortalecer las áreas de la sociedad más afectadas por la crisis; la planeación democrática, que trataba de “conducir al pueblo por una voluntad que surgiera de todos los sectores de la sociedad” y, por último, la renovación moral de la sociedad, que la tomaría como una “necesidad política” urgente en su administración, para lograr hacerle frente a la corrupción y a la “inmoralidad pública y privada”.⁴⁰⁴

De esta forma, De la Madrid incluía en su discurso conceptos básicos del liberalismo, resaltando el enfoque democrático. Asimismo, la innovación del discurso revolucionario tuvo lugar en esta administración. Por ejemplo, si bien desde López Portillo comenzó a darse un cambio en el tema de los derechos que venía protegiendo el Estado, pasando de los sociales a los individuales, fue con De la Madrid y las particulares presiones que exigía la transformación del entorno internacional, cuando se insertó completamente este nuevo enfoque.

El llamado “realismo político” del mandatario mexicano terminó por alejar más al partido de los ideales tradicionales de la Revolución sostenido por la idea de perseguir la justicia distributiva.⁴⁰⁵ De la Madrid sustituyó el antiguo modelo de bienestar por la privatización de algunos sectores de la economía, particularmente en lo referente a las empresas paraestatales y a los servicios básicos de asistencia social, lo que ocasionó el descontento generalizado de

⁴⁰⁴ Miguel de la Madrid, discurso del 5 de enero de 1982.

⁴⁰⁵ De acuerdo con Miguel González Compeán, el realismo político “buscaría cumplir con los compromisos externos contraídos por los órganos financieros internacionales –específicamente cubrir el servicio de la deuda externa– y frente a la implementación de esta política económica se ampliaría el marco de respeto a la libre manifestación de las ideas, así como el fortalecimiento de la reforma política. Esta línea de acción se llevaría a cabo mediante la instrumentación de un fuerte ajuste interno y un amplio impulso a la captación de divisas”. Miguel González Compeán (coord.), 2000, p. 506

los ciudadanos, que se manifestaron con movilizaciones, plantones, bloqueos carreteros, huelgas de hambre y revueltas, desde Oaxaca hasta Sinaloa.

No obstante las medidas legitimadoras y de renovación de esta administración, el clima de inestabilidad social y política creció a la par de los esfuerzos de la oposición para tener mayor representatividad en el gobierno, lo que debilitó en buena medida el sistema controlador gubernamental.

En el escenario internacional, los efectos de la globalización comenzaron a reflejarse en diversos aspectos, como el de implementar políticas encaminadas a proteger los derechos humanos por ser parte, al menos implícitamente, de la condicionalidad impuesta por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el FMI, para que los países como México pudieran contar con su apoyo, garantizándoles una estabilidad interna necesaria para estas instituciones.

La sociedad civil comenzó a organizarse aún más que en años anteriores y su injerencia aumentó en las decisiones y en la política del país, lo que la convirtió en un útil recurso ante la falta de representación política dentro del sistema, que si bien se mostraba más “abierto” a la participación de fuerzas políticas contrarias, no contaba con los medios para encauzar el descontento de amplios sectores de la población, sobre todo por el tema de las violaciones a los derechos humanos.⁴⁰⁶ Por lo anterior, empezaron a surgir asociaciones que trabajarían en pro de la protección de los derechos, como el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, AC,⁴⁰⁷ convirtiéndose en un síntoma evidente del descontento de la sociedad.

En este escenario aparecieron también otras instancias locales para la protección de los derechos humanos, como la Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima, que se estableció por la Ley Orgánica Municipal en diciembre de 1984.⁴⁰⁸ Un caso relevante ocurrió en el ámbito académico en 1985, cuando el Consejo Universitario de la UNAM aprobó el estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, siendo los juristas Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio dos de sus principales impulsores.

⁴⁰⁶ Víctor Manuel Muñoz Patraca, 2001.

⁴⁰⁷ El Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, creado en 1984, sería un signo de la voluntad de la sociedad por terminar con la creciente violación de los derechos humanos en México. La Academia Mexicana de Derechos Humanos, AC, también se creó el mismo año por personalidades de distintos frentes, que iban desde el sector político hasta el académico y de la sociedad civil: Rodolfo Stavenhagen, Marie Claire Acosta, Sergio Aguayo, Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio. Sus principales líneas de trabajo se centraron en la enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos, la investigación y análisis, así como la recopilación de información y documentación en la materia.

⁴⁰⁸ Fuente: <<http://www.amdh.com.mx/>>

En cuanto a la implementación de políticas de protección de los derechos humanos del presidente De la Madrid, destacan algunas acciones como las reformas constitucionales a los artículos 25 y 26, que tendrían relación con la Ley de Planeación que regulaba el mecanismo de planeación democrática mencionado anteriormente como parte de sus tesis rectoras.⁴⁰⁹ Además, en uno de sus discursos, De la Madrid priorizó el peso de la Constitución en el tema de los derechos humanos, señalando que la protección de éstos consistía en asegurar los aspectos plasmados en la Carta Magna, y que su principal preocupación era procurar el respeto a las garantías individuales de acuerdo con los principios constitucionales.⁴¹⁰

Sin embargo, los instrumentos con los que contaba el gobierno para ver por la seguridad y que las garantías de los ciudadanos se respetaran, no funcionaban adecuadamente, ni obtenían los resultados esperados por el alto índice de corrupción del propio sistema y por los abusos por parte de las autoridades, lo cual demostró que el planteamiento sobre la “renovación moral” no tuvo un resultado real y quedó únicamente en el discurso, sin un significado verdadero para la población.⁴¹¹

Con el terremoto de 1985 se puso a prueba hasta qué punto había llegado la organización de la sociedad civil, fue entonces cuando algunos analistas destacaron el alto nivel que la misma había alcanzado y el rol que podía desempeñar en el sistema.⁴¹² El cambio del discurso hacia los derechos humanos se hizo cada vez más necesario, debido a que el país contaba ya con una sociedad transformada, inmersa en un contexto que también había enfrentado cambios importantes.

Ante los países latinoamericanos, el presidente De la Madrid trataría el tema del derecho de los pueblos de “proyectar un futuro con plena independencia”,⁴¹³ terminando con la hegemonía de las grandes potencias. Este tipo de discursos podían tener cabida en un momento en que, si bien la violencia generada por los bloques en conflicto durante la Guerra Fría

⁴⁰⁹Estas reformas perseguían incrementar la participación de la sociedad en los asuntos públicos, fortaleciendo aspectos relacionados con los derechos políticos de los ciudadanos.

⁴¹⁰Discurso de Miguel de la Madrid Hurtado, pronunciado en la reunión con miembros del Consejo Argentino para las Relaciones Exteriores, 3 de abril de 1984.

⁴¹¹El propio De la Madrid admitiría en una entrevista a la revista *Time*, que la renovación moral no estaba dando los resultados esperados, pues faltaba un mayor “compromiso en el ámbito político” que pudiera garantizar un avance en sus planteamientos iniciales del gobierno. Óscar Hinojosa, febrero de 1984.

⁴¹²Lucía Álvarez, 1997.

⁴¹³Discurso del presidente De la Madrid en la ceremonia de inauguración de la Conferencia Extraordinaria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el 22 de enero de 1987.

continuaba en algunas zonas, la trascendencia del tema de los derechos humanos iba permeando cada vez más el entorno mundial. El escenario internacional estaba en plena transformación como resultado, entre otras cosas, de la crisis del Estado benefactor, el desgaste del sistema capitalista tradicional, el debilitamiento del socialismo y la crisis económica en varias regiones. Lo anterior tenía que ser resuelto por los distintos gobiernos desde una perspectiva política, que empezó a manejar nuevos elementos discursivos, como el redimensionamiento del individuo y sus libertades en un sistema global. En México, las bases del cambio en la nueva concepción del papel del Estado se establecieron en el sexenio de Miguel de la Madrid, y encontrarían en el escenario político y económico propuesto por Carlos Salinas de Gortari su concreción y consecuencias.

A pesar de la implementación de estrategias, como el discurso de De la Madrid sobre la necesidad de alcanzar una verdadera democracia social y el planteamiento de la búsqueda de la renovación moral, reiterada durante su mandato y que exigía un nivel muy alto de principios y valores por parte de la cúpula en el poder,¹⁴⁴ los resultados adversos en la siguiente contienda electoral fueron una muestra evidente de la falta de funcionalidad de un gobierno que no conseguiría reducir una distancia cada vez mayor con la sociedad.

Y así, en el marco de un fraude electoral, llegaba a la presidencia en 1988 Carlos Salinas de Gortari. El escenario, políticamente desfavorable para él, confirmaba la fractura total del régimen, ya que implicaba la falta de credibilidad en el mismo, al tiempo que enfrentaba a una sociedad que no sentía representados sus intereses en el gobierno. Además, cargaba con el costo político de la represión ejercida por los gobiernos anteriores y con una gran presión internacional tanto política, como económica. La oposición demandaba en las campañas presidenciales de 1988 que se tomaran en cuenta temas que no podían seguir ignorándose, como el de los derechos humanos. Durante un mitin, Manuel de Jesús Clouthier, candidato del PAN a la presidencia, aseveraba:

[En México] no tenemos un Estado de derecho en plenitud porque no se respetan debidamente todos los derechos humanos. Lo que aquí tenemos es un Estado de legalidad, es decir, un derecho positivo que en diversas formas atropella los derechos humanos y no reconoce la superioridad de los derechos naturales sobre la estructura político-estatal. Es legal [concluyó], porque es una

¹⁴⁴J. Romero Guevara, 1984, pp. 397-406.

ley que cumple con requisitos formales, pero le faltan los esenciales que son los derechos humanos.⁴⁴⁵

Aunque estos problemas fueron constantes para el régimen priista en las administraciones analizadas, alcanzaron sus máximas dimensiones al inicio de la administración salinista mostrando un aparato frágil, desgastado y con una pérdida total de legitimidad. La debilidad del gobierno en un escenario marcado por las cuestionadas elecciones, exigía que el presidente encontrara un respaldo del exterior para apuntalar sus políticas en el ámbito internacional e intentar conseguir con ello una legitimidad al interior. Al respecto, en los debates legislativos de la CNDH, el representante del PRD Humberto Zazueta, mencionó que:

[...] el nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra enmarcado fundamentalmente dentro de la necesidad gubernamental de ganar crédito y legitimidad internacional que venía perdiendo. La hipersensibilidad del Ejecutivo frente a cualquier reclamo que venga del exterior, encuentra en la Comisión Nacional de Derechos Humanos una de sus más claras expresiones.⁴⁴⁶

Así, el replanteamiento de los diversos aspectos antes relegados por el propio sistema tuvo que darse en aras de insertar al país en el nuevo escenario político y económico mundial al que este presidente aspiraba.⁴⁴⁷ Además de comprometerse a llevar a cabo una reestructuración profunda del sistema basada en una reforma política y económica, Salinas logró construir un discurso con capacidad de respuesta ante el descontento social, que integró en un planteamiento modernizador tanto los reclamos de los disconformes como los principios históricos del régimen, dándole a éstos un nuevo sentido.

En su mensaje de toma de posesión, al referirse a Miguel de la Madrid, Salinas señalaba que “nos deja como ejemplo [...] su honestidad, tolerancia y temple [...] Llega al final de su mandato que el pueblo le confirió con el respeto de la mayoría de los mexicanos”.⁴⁴⁸ Señaló también que continuaría con los avances de su antecesor y modernizaría lo que fuera necesario para consolidar la labor de éste. Con este preámbulo, se daría continuidad a

⁴⁴⁵*El Universal*, 19 de febrero de 1988.

⁴⁴⁶Postura del diputado Humberto Zazueta Aguilar, del Partido de la Revolución Democrática, *Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Véase Anexo, cuadro A, punto 21 I.

⁴⁴⁷Carlos Salinas de Gortari, mensaje de toma de posesión, 1 de diciembre de 1988.

⁴⁴⁸*Ibidem*.

estrategias implementadas en el gobierno anterior, como la búsqueda de una mayor participación ciudadana a través del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Simplificación Administrativa, que intentó llegar a una descentralización del poder al delegar algunas funciones a organismos desconcentrados, buscando con ello mejorar la procuración de justicia y propiciar el respeto de la Constitución y la legalidad, aunque en la praxis no hubo los resultados que se esperaban de tales instancias.¹¹⁹

Por otro lado, la apertura de la administración salinista fue utilizada para reforzar la imagen del gobierno ante los embates de la transformada izquierda mexicana, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, quien reclamaba el triunfo en las elecciones. Más adelante, el problema de la falta de credibilidad en los comicios se intentaría resolver a través de la reforma electoral, inserta en la reforma política salinista, lo que tuvo como resultado que en julio de 1990 se aprobara el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE), sobre la base del proyecto presentado por la diputación priista y algunas modificaciones introducidas por el PAN.¹²⁰

La reforma al artículo 41 constitucional y el nuevo código dieron lugar a que en 1990 fuera creado el Instituto Federal Electoral (IFE), pieza fundamental para entender la preocupación de Salinas por implementar organismos que legitimaran la figura presidencial y le dieran una imagen limpia y transparente, especialmente en lo referente a las elecciones, que en adelante serían responsabilidad de los propios ciudadanos.

El presidente Salinas incluiría el aspecto revolucionario en su discurso, aunque con nuevos matices, poniendo a la modernización como aspecto prioritario, aunque aclarando que ésta tenía que ser “nacionalista, democrática y popular”, y agregó: “[...] será una modernización nacionalista, porque reafirma los valores fundamentales que nos dan identidad como mexicanos; porque abre una nueva etapa al proyecto de la Revolución [...] ya que el propósito medular de la Revolución Mexicana, que es la justicia social, no ha sido alcanzado”.¹²¹

El nuevo discurso modernizador, al tiempo que no atacaba la política de sus antecesores, reconocía que la pobreza y desigualdad seguían vigentes en el país. Además, si bien recuperaba aparentemente los principios del discurso de la Revolución, incorporaba a éste los valores del neoliberalismo, más que los derechos nacionales, e intentaba fortalecer los conceptos

¹¹⁹Lorenzo Meyer, 1998.

¹²⁰José Woldenberg, 1991.

¹²¹*Ibidem*.

de democracia y de justicia social, con lo que se abría a las demandas de un nuevo contexto con argumentos también renovados.

Para acentuar su voluntad de darle un nuevo rostro a su administración, una de las estrategias políticas de gobernabilidad más importantes que implementó fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).¹²² Desde su campaña presidencial, afirmaba que a través de Solidaridad se llevaría a cabo “un nuevo esquema de política social basado en las formas de organización de los pueblos, barrios, y comunidades en México”.¹²³ El presidente podría así incorporar plenamente a su política los elementos del neoliberalismo que Miguel de la Madrid había planteado de forma incipiente en su administración, aparentemente sin afectar a los grupos más vulnerables de la sociedad.

A través de los medios masivos de comunicación, Salinas utilizó el PRONASOL como un instrumento legitimador importante,¹²⁴ con el que intentó lograr una “cercanía” con la población y una opinión favorable hacia su persona, desde distintos frentes que permanecían escépticos a este tipo de políticas. El programa cubrió cuatro ámbitos específicos: solidaridad para el bienestar social, enfocado a los problemas de alimentación; solidaridad para la producción, para incrementar los ingresos de los pobres; solidaridad para el desarrollo regional, dirigida al desarrollo de infraestructura, y solidaridad en los programas sociales, en apoyo a la salud y la educación.

El objetivo principal era aplicar recursos para aliviar situaciones graves de pobreza (sus efectos), así como atacar sus causas mediante el componente productivo y la disposición de infraestructura. Además, incrementó el gasto en desarrollo social: del 16.3 y 11.3 por ciento del gasto total federal ejercido en los sexenios previos, lo elevó al 24.8 por ciento. Su funcionamiento fue muy criticado en varios rubros, como los marcados sesgos partidistas (generación de relaciones clientelares, asignación discrecional de recursos con fines electorales, etcétera), sus altos costos y sus resultados poco contundentes.¹²⁵

Michelle Dion analiza a profundidad la relación de programas como el PRONASOL y los resultados electorales en México, utilizando una serie de variables como la forma en que fueron distribuidos los recursos, los dis-

¹²² Carlos Salinas de Gortari, 2000.

¹²³ Carlos Salinas de Gortari, discurso en Chalco, 12 de mayo de 1988.

¹²⁴ Véase J. Bertranov, 1994, p. 338.

¹²⁵ Véase José Hernández, 2001, pp. 451-473.

tintos niveles de pobreza en el territorio y la injerencia política de este programa.¹²⁶

Es interesante también la crítica que haría en años recientes el propio Banco Mundial al PRONASOL, dirigida principalmente a la estrategia de combate a la pobreza instrumentada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a la que llamaría “clientelar”, criticando que estuviera orientada a favorecer al entonces partido oficial, el PRI. El Banco Mundial señaló que las evaluaciones realizadas al PRONASOL durante los seis años que estuvo vigente, revelaron que había reducido la pobreza tan sólo 3 por ciento respecto del nivel prevaleciente en 1988.

Si dicho presupuesto [1.2 por ciento del PIB] se hubiera distribuido para multiplicar su repercusión en la pobreza, el descenso previsto habría sido de 64 por ciento, con una selección perfecta de los destinatarios. El resultado habría sido de 13 por ciento incluso con una transferencia proporcional universal no selectiva para toda la población.¹²⁷

Para el Banco Mundial, la razón de los pobres resultados de PRONASOL resultaba evidente: “[...] cuando se examina la afiliación política de las comunidades a las que se destinaron los gastos del programa. Los municipios dominados por el Partido Revolucionario Institucional, a la sazón en el poder, recibieron transferencias per cápita significativamente más elevadas que los que votaban por otro partido.”¹²⁸

Respecto al tema de las elecciones, a pesar de las fisuras del sistema electoral mexicano, como la cláusula de gobernabilidad que garantizaba la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados o la cuestionada representación ciudadana en los consejos del IFE, al menos hacia la mitad de su mandato, la estrategia salinista había resultado efectiva tanto internamente como hacia el exterior, lo que favoreció el paulatino cambio en la percepción de la prensa tanto nacional, como internacional.

Ante la esencial preocupación del sistema por conservar el poder por la vía electoral, se llevaron a cabo en 1993 algunas reformas al COFIPE, implementadas para hacerle frente al nuevo contexto nacional, en un tema

¹²⁶ Michelle Dion, , *La economía política del gasto social: El programa de Solidaridad de México, 1988-1994*, en <http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_723_4394.pdf>

¹²⁷ Banco Mundial, *Reporte sobre el desarrollo mundial*, presentado en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, septiembre de 2003.

¹²⁸ *Ibidem*.

delicado como lo fueron las elecciones locales en la administración de Salinas de Gortari.¹²⁹

Respecto a su relación con el exterior encontramos acciones que le permitieron crear una imagen acorde a sus necesidades. La preocupación por incorporar los derechos humanos a su discurso respondió a diversos factores que se presentaron en un momento coyuntural para la política de México, como lo fue la presión y el nuevo papel que tendría la propia sociedad mexicana.

En el contexto internacional, tras la caída de la Unión Soviética, se dio un debilitamiento de los derechos sociales que fortaleció el enfoque hacia los derechos humanos individuales, tanto de carácter civil como político. En el ámbito nacional, alineado con su vecino del norte, México buscaba imponer un modelo democrático moderno, congruente con los principios neoliberales internacionales que se pronunciaban a favor de un Estado creado sobre la base del respeto de los derechos humanos, a fin de proteger los derechos de los particulares que establecieran empresas o se desempeñaran laboralmente en cualquier parte del mundo, fortaleciendo con ello la expansión del capitalismo mundial.

Así, Salinas afirmó en su primer informe de gobierno que “no debían existir individuos o grupos que pudieran estar por encima de la ley”, señalando que la impunidad “genera corrupción y prepotencia, y va en contra de los intereses de la sociedad”.¹³⁰ El tema de los derechos humanos y su protección comenzó a tener avances paralelos a las políticas del gobierno. El modelo empleado por Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo en la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios en la UNAM, serviría en años posteriores como base para lo que sería la CNDH, con el propio Carpizo como su organizador.

El desarrollo de los organismos regionales de protección de derechos humanos¹³¹ y de las organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema, así como la demanda de la sociedad en general, obligó a que la atención del

¹²⁹Las presiones de los dos partidos de oposición más relevantes –PAN y PRD–, los conflictos en las elecciones locales y la pérdida de dos gobiernos estatales en las urnas –Baja California en 1989 y Chihuahua en 1992– condujeron al PRI y al gobierno, a aceptar una nueva reforma constitucional y del COPIPE. Para abundar en el tema de la reforma de 1993, véase: Pablo Javier Becerra, octubre de 1993.

¹³⁰Primer Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1 de noviembre de 1989.

¹³¹Por medio de la reforma en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Aguascalientes en agosto de 1988, es creada en esa entidad la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes. En Morelos se erige en 1989 la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, la primera que se aut nombra “Comisión de Derechos Humanos”.

presidente Salinas se concentrara en lo que estaba sucediendo en esta materia en el país.¹³²

Un cambio importante lo encontramos en su Primer Informe de Gobierno, en el cual defendió el papel de un Estado justo,¹³³ contraponiéndolo a un “Estado propietario”, reconociendo que eran necesarias políticas que permitieran atender las demandas sociales fundamentales de su población. Esta justicia, que debía emanar del Estado, la asociaba al nuevo enfoque liberal que era necesario darle al discurso revolucionario.¹³⁴

Este reconocimiento reiteraba el papel de la sociedad en el cambio y la obligación del Estado de respetarla, pero se daría sólo en la medida en que ésta apoyase al régimen. Es decir, la sociedad y sus organizaciones serían tomadas en cuenta en tanto no contaminaran la imagen del régimen y sus políticas.¹³⁵ Con el fin de dar cauce a la demanda ciudadana, Salinas creó en 1989 la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación, que intentaría atender el tema con mayor profundidad por el propio gobierno.¹³⁶

Sin embargo, los continuos reclamos de la sociedad ante este organismo, así como la presión social por las violaciones constantes de los derechos humanos que se seguían cometiendo en el país, provocarían que se buscara otra solución.¹³⁷ Un suceso que acentuaría la atención del gobierno en torno al tema, sería el asesinato de la defensora sinaloense de derechos humanos Norma Corona Sapién, el 21 de mayo de 1990, importante activista en su estado que había denunciado la responsabilidad e impunidad de la Policía Judicial Federal en el secuestro, tortura y asesinato de algunos ciudadanos en Sinaloa.¹³⁸

¹³² Un ejemplo de esto, sería la creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal en 1989, que se vuelve una pieza clave en la evolución de estos organismos, erigiéndose como un órgano desconcentrado del entonces DDF, y sus principales funciones serían el prestar asesoría en cuestiones jurídicas y de vivienda.

¹³³ Véase Anexo, cuadro A, punto 43 P.

¹³⁴ Este hecho es importante, ya que el planteamiento de los diputados de la oposición se refería a que una protección efectiva de los derechos humanos no debía emanar del propio Estado. Véase Anexo, cuadro A, punto 23 J.

¹³⁵ César Cansino, 2000.

¹³⁶ Esta dirección tenía como objetivos el proponer proyectos e iniciativas relacionadas con la protección de los derechos humanos en México, su promoción en el territorio y recibir quejas administrativas sobre su violación, además de dar asesoría y apoyo técnico respecto al tema. Cabe señalar que al ser creada la CNDH en 1990, esta Dirección de Derechos Humanos se incorporaría como la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de la Comisión.

¹³⁷ Soledad Loaeza, 1997.

¹³⁸ Carlos Salinas de Gortari, 2000, p. 328.

Este suceso, como señalaron algunos analistas, manchaba la imagen internacional de Salinas. El acercamiento de instancias internacionales no se hizo esperar y días después de la muerte de Norma Corona, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró que en México se violaba flagrantemente la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA. Esto coincidió con dos asuntos críticos para el gobierno salinista, uno de ellos fue la resolución expedida por este mismo organismo en torno a los comicios que se habían realizado en el país en 1985 y 1986, en Durango y Chihuahua respectivamente, integrando una reconvencción generalizada para que los países suscritos a la Convención Americana revisaran sus sistemas electorales y garantizaran comicios limpios y transparentes, con respeto pleno del derecho ciudadano de elegir a su gobierno y fortalecer el desarrollo de los estados democráticos.

El otro suceso fue el informe publicado en junio de 1990 por Human Rights Watch, titulado *Human rights in Mexico: A policy of impunity*, el cual sostenía que los derechos en México habían sufrido serias violaciones, sobre todo en los últimos años de la década de los ochenta, que ya correspondían al periodo salinista.⁴³⁹

El informe documentaba desde los casos de desapariciones, como la del activista político José Ramón García en 1988,⁴⁴⁰ hasta los enfrentamientos de la oposición con la policía, destacando la violencia con que la autoridad respondía ante manifestaciones en contra del régimen, llegando a la tortura y al asesinato.⁴⁴¹ Al igual que en las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, la sociedad tuvo que enfrentar la represión y la violencia del Estado, lo que acentuó el clima de impunidad referido por el informe antes mencionado.

El impacto de estos acontecimientos traería consigo que a mitad de la negociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el Congreso de Washington sostuviera audiencias sobre la situación de los derechos humanos en México. El tema llegaría hasta la Cámara de Representantes de Estados Unidos, que recibiría también los reportes de instancias como Amnistía Internacional, generando con ello una situación adversa para los objetivos del presidente Salinas.

⁴³⁹*Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Véase Anexo, cuadro A, punto 61 s.

⁴⁴⁰José Ramón García fue un candidato trotskista para encabezar el municipio de Cuautla, Morelos, quien desapareció en 1988, durante las primeras semanas del gobierno de Carlos Salinas.

⁴⁴¹Este informe es fundamental en la medida en que es cuestionada la posición de Salinas de Gortari, cuyo discurso a favor de la protección de los derechos humanos se enfrentaba a las vejaciones que HRW incluía en su informe. Americas Watch Report, *Human rights in México: A policy of impunity*, Human Rights Watch, 1990.

La presión de la sociedad civil nacional e internacional por la defensa y protección de los derechos humanos, había llegado al punto de tener injerencia en los acuerdos en el ámbito comercial y político, y ante ello Salinas tuvo que aceptar la situación y trabajar cuidadosamente en el decreto necesario para la creación de la CNDH.¹⁴² En el discurso pronunciado en este acto, además de reconocer la delicada situación de los derechos humanos en México y aceptar la responsabilidad del Estado, asumió el compromiso de impulsar el respeto de los derechos humanos desde su gobierno y eliminar la impunidad, mencionando que:

Para México, las raíces de su vocación libertaria y su aspiración de ser parte de la nueva configuración mundial, lo impulsa naturalmente a participar en la defensa mundial de los derechos humanos, de los mexicanos en el país y también en el extranjero y, sobre todo, reunir un nuevo esfuerzo decidido por asegurar su ejercicio efectivo entre nosotros...¹⁴³

En este fragmento se puede apreciar la integración de los principios del neoliberalismo insertos en un escenario global, con un enfoque hacia los derechos humanos individuales, que Salinas reiteraría en diversas ocasiones en su discurso político. Recordemos que en el nuevo entorno global la vigencia de los derechos individuales, sobre todo de los derechos civiles, era imprescindible para la realización de contratos y otras operaciones comerciales.

Respecto a las particulares condiciones en medio de las cuales se crearía la CNDH, y que hemos mencionado antes, el diputado Humberto Zazuea aclararía en los debates legislativos que:

En los primeros días de su gobierno, Carlos Salinas de Gortari crea la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; en junio de 1990, ante todos los gobernadores, secretarios de Estado y muchas personalidades, crea la Comisión de Derechos Humanos nacional. Esta Comisión nace al calor de los siguientes acontecimientos: el asesinato de la abogada Norma Corona, defensora de los derechos humanos; los crecientes abusos de parte de policías, especialmente la judicial federal, en la lucha antidrogas; el informe de la Comisión de Derechos Humanos, de la hoja sobre el fraude electoral de 1986

¹⁴² Este decreto lo daría a conocer públicamente el 6 de junio de 1990, inaugurando el organismo y convocando para ello a diversos actores de la sociedad civil.

¹⁴³ *Gaceta de la CNDH*, agosto de 1990.

en Chihuahua; la publicación durante el primer semestre de 1990 del informe de derechos humanos por parte de organismos independientes, de dentro y fuera del país, en los que se advierte un aumento de la represión en México. Todos estos hechos oscurecieron y pusieron en entredicho aún más la imagen pública del gobierno.¹⁴⁴

Más adelante, el presidente Salinas señalaría en su Tercer Informe de Gobierno de 1991 que la política de México, desde mucho tiempo atrás, se había “caracterizado por buscar el desarrollo del ser humano en todos los niveles”, y que era menester seguir fortaleciendo tales posiciones, en un afán de renovación y mejoramiento en temas como el de la protección de los derechos humanos en el país.¹⁴⁵ Fue así que la preocupación del mandatario por reforzar su figura pública, y en un intento por consolidar y darle legitimidad al organismo que él mismo instituyera, ante la crítica de académicos y juristas respecto a la falta de un sustento constitucional en su creación, lo llevó a presentar el 19 de noviembre de 1991 una iniciativa a la Cámara de Diputados que tenía por objeto elevar a la Comisión a rango constitucional y crear un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México.

Cabe señalar que, no obstante algunas críticas en contra a nivel local, la creación y el desarrollo de la CNDH, impulsada por Salinas, fue bien vista en el plano internacional, y encontró comentarios favorables de figuras como Morris Tidball, responsable de Amnistía Internacional en México, que señalaba que este organismo ayudaría a mejorar la protección de los derechos humanos en el país.¹⁴⁶

Con la creación de la CNDH, el presidente Salinas buscó legitimarse ante esos sectores sociales que durante mucho tiempo habían exigido el respeto y la protección de los derechos humanos. No obstante, este supuesto nuevo cauce de la política respondía de fondo a la necesidad del gobierno, en su doble discurso, de mantener el control de este aspecto fundamental, como lo era el tema de la protección a los derechos humanos, respondiendo también a las exigencias internacionales en este rubro. Prueba de esto fue la misma implementación del organismo oficial de protección de los derechos humanos, emanado directamente del presidente, sin que los ciu-

¹⁴⁴ Postura del diputado Humberto Zazueta Aguilar, del Partido de la Revolución Democrática, *Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Véase Anexo, cuadro A, punto 42 p.

¹⁴⁵ Tercer Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

¹⁴⁶ *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, junio de 1990, Presidencia de la República, p. 228.

dadanos tuvieran una verdadera participación en el origen y funcionamiento de la Comisión, la cual se convirtió, al menos en sus inicios, en un instrumento más de control del Estado.

La crítica y la presión social se volverían piezas fundamentales para el cambio progresivo en la forma en la que el gobierno entendería la importancia de garantizar la protección efectiva de los derechos humanos en el país, haciéndose imprescindible en este cambio la presencia y la injerencia en las políticas oficiales de una sociedad más consciente y comprometida con hacer respetar sus derechos.

Vertiente social

EL SURGIMIENTO DE LAS ONG INTERNACIONALES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

La evolución histórica de los derechos humanos no podría explicarse sin la participación de individuos que, de manera conjunta, se han enfrentado a las estructuras de poder para exigir las prerrogativas que les corresponden y defender los valores universales de la libertad e igualdad en sus distintas facetas.

El activismo social que surge en distintas partes del mundo al término de la Primera Guerra Mundial, con organizaciones como el Instituto Americano de Derecho Internacional, el Instituto Internacional de Derecho o la Academia Diplomática Internacional, mostraría el cambio de la sociedad en torno a los derechos humanos, que comenzaría a articularse para defender sus intereses, realizando aportaciones fundamentales al derecho internacional. Del mismo modo, tiempo después el trabajo realizado por René Cassin y Alejandro Lempkin sirvió para concretar las bases de los juicios de Nüremberg en 1945, cuya importancia radicó en que fue posible juzgar a un individuo de una nacionalidad específica en un tribunal internacional y castigarlo bajo los ordenamientos jurídicos de los países en los cuales hubiera cometido delitos.

Lo anterior contribuiría para que, tanto la ONU como la OEA, reconocieran la importancia de la participación de la sociedad civil en sus futuras labores e incluyeran el tema de los derechos humanos en sus respectivas agendas.¹⁴⁷ Derivado de ello, con las bases jurídicas que aportó la Declara-

¹⁴⁷ En opinión de John P. Humphrey, director de la División de Derechos Humanos de la ONU en 1945, la labor de cabildeo que las ONG realizaron para incluir los derechos humanos en la agenda del organismo, no tiene paralelo en la historia y gracias a este esfuerzo la Carta de la ONU agregó este tema. Asimismo, consideró que las aportaciones realizadas por las delegaciones latinoamericanas de Panamá y Chile en torno a este mismo tema fue ampliamente destacada. John P. Humphrey, citado por Alicia Ely Yamin, 2006, p. 53.

ción Universal de los Derechos Humanos de 1948, el crecimiento de las ONG vinculadas con la ONU fue sorprendente, como se puede observar en el cuadro 3.¹⁴⁸

CUADRO 3
EVOLUCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LAS ONG REGISTRADAS ANTE LA ONU

<i>Año</i>	<i>General</i>	<i>Especial</i>	<i>Registro</i>	<i>Total</i>
1948	13	26	1	40
1968	17	78	85	180
1992	18	297	409	724
1993	40	334	410	784
1994	40	334	410	784
1995	65	406	415	886
1996	76	468	497	1,041
1997	85	582	517	1,184
1998	100	742	663	1,505
1999	111	918	909	1,938
2000	122	1048	880	2,050
2001	124	1132	895	2,151
2002	131	1197	906	2,234
2003	131	1316	903	2,350
2004	134	1474	923	2,531
2005	136	1639	944	2,119
2006	137	1780	952	2,869
2007	139	1958	955	3,052
2008	140	2073	970	3,183
2009	141	2168	980	3,289

Fuente: Página oficial de las Naciones Unidas: <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo>>

En 1948, Naciones Unidas tenía registradas 40 ONG; en 1968, el número de organizaciones ascendió a 180, y en 1992 había llegado a 724. Sin embargo, el mayor incremento se dio a partir de esta fecha, pues en la actualidad se tiene un registro de 3 289 ONG en todo el mundo.¹⁴⁹

Este incremento tan notable se debió en gran parte a la importancia que estas organizaciones fueron tomando al convertirse en líderes de opinión,

¹⁴⁸ En sus inicios la participación de las ONG, se limitó a las labores del Consejo Económico y Social (ECOSOC), el responsable de la protección de los derechos humanos. De forma gradual, empezaron a tomar parte en las sesiones deliberativas de otros puntos de acuerdo de competencia del ECOSOC, y en las actividades de información, educación y de carácter operativo de las Naciones Unidas. Véase página oficial de las Naciones Unidas: <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo>>

¹⁴⁹ *Idem.*

a nivel internacional, en los temas de su competencia. Tal fue el caso, por ejemplo, de Amnistía Internacional o Human Rights Watch. La competencia de las ONG ha sido sumamente variada: desde asociaciones pro derechos humanos, hasta organizaciones enfocadas en escuelas, empresas, medios de comunicación, organizaciones de comercio, profesionales y religiosas, y sindicatos de distintas ramas de la industria, entre otras.

Durante los primeros años del conflicto entre la extinta URSS y Estados Unidos, las ONG provenientes de países comunistas fueron rechazadas en los países capitalistas y viceversa, por considerarlas agentes ideológicos que buscaban influir a través de su trabajo en las sociedades del bloque opuesto. Al mismo tiempo, en la década de los sesenta la situación económica en algunas regiones del mundo puso sobre la mesa las condiciones de atraso en que vivía su población, como en África subsahariana. Lo anterior motivó que la canalización de recursos para impulsar nuevos proyectos emanados de organismos multilaterales como la ONU, bajo el concepto de “desarrollo”, involucrara a las ONG. Los resultados alcanzados con la participación de éstas, fueron tan satisfactorios que a partir de entonces cobraron mayor interés dentro de los planes a este nivel.

En los años setenta se combinaron algunos factores que, para autores como Margaret Keck y Kathryn Sikkink, fueron detonantes para el desarrollo de la red de ONG, sobre todo en América Latina. Entre éstos destacan el golpe de Estado en Chile y el periodo que ellos consideran de “distensión” de la Guerra Fría, que motivaría a que se diera un escenario propicio para que el tema de los derechos humanos tomara nueva fuerza.⁴⁵⁰ El golpe de Estado en Chile sería un parteaguas para el desarrollo de ONG en Latinoamérica por dos razones: Chile era la democracia más antigua del continente americano, lo cual llamaba ampliamente la atención y, además, en ese país se habían establecido miembros que posteriormente integrarían ONG, y que darían fe de los acontecimientos divulgándolos al resto del mundo. Entre éstos podemos citar a José Zalaquett Daher, abogado chileno más tarde presidente de Amnistía Internacional, o a Arie Neier, estratega dedicado a recaudar fondos para Americas Watch.

Para los años ochenta, los cambios estructurales del capitalismo tendientes a implementar un nuevo modelo económico, le dieron aún más importancia al rol de las ONG como agentes de cambio en este nuevo entorno. El giro hacia el neoliberalismo, impulsado por Ronald Reagan y Margaret Thatcher, dio como resultado una mayor concentración del ingreso y

⁴⁵⁰Margaret Keck y Kathryn Sikkink, pp. 129-139.

motivó una división de las ONG en dos grupos: de los países ricos o del norte, y de los países con menores ingresos, o del sur. Se consideró que la labor que llevaban a cabo las predominantes ONG del norte buscaba influir o intervenir en cuestiones políticas o económicas de los entornos particulares de las naciones del sur. Esto se reflejó en un incremento de organizaciones muy importante en otras regiones. Según datos de la ONU, entre 1980 y 1989 se registraron 209 ONG, un 19 por ciento más que en la década anterior, gran parte de las mismas situadas en África, Latinoamérica, Oriente Medio y Europa del Este.¹⁵¹ Esta situación se agudizó debido a los actos represivos que ocurrieron en países de estas zonas como Uganda, Argentina, Uruguay, Grecia y Chile, lo que dio paso a la coalición de los grupos sociales locales con las organizaciones internacionales. Entre 1983 y 1993 se duplicó el número de ONG en todo el mundo (ver cuadro 3).¹⁵²

LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO: FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A pesar de que históricamente se han dado distintas acepciones al concepto de sociedad civil, podemos decir que éste se refiere a: "Las distintas formas de asociación de personas en grupos para resolver un problema en común [...] éste puede comprender según el sentido en el que se utilice: asociaciones voluntarias, organizaciones no lucrativas, de caridad, uniones laborales, asociaciones profesionales."¹⁵³

Estas ideas nos acercan en buena medida a la transformación de la sociedad civil en México, en las distintas etapas históricas que a continuación revisaremos brevemente.

Según autores como Gustavo Verduzco, podemos identificar las primeras formas de participación ciudadana en México en la época colonial. El maltrato que, en ocasiones, recibían los indígenas por parte de españoles, así como las condiciones particulares de este grupo poblacional, despertó el interés de algunos laicos que formaron "grupos solidarios" para apoyar desde el interior de las cofradías y hermandades católicas aspectos como la educación y salud de los indígenas, sentando un precedente de esta forma de participación ciudadana.¹⁵⁴ Este impulso solidario se combinó con la división del trabajo que se desarrolló gradualmente en la Nueva España, para

¹⁵¹ *Ibidem.*

¹⁵² *Ibidem.*

¹⁵³ Alberto Olvera, 1999, pp. 34 y ss.

¹⁵⁴ Gustavo Verduzco, 2005, pp. 367 y ss.

conformar las primeras asociaciones gremiales, identificadas por Alberto Olvera como uno de los tipos básicos de asociacionismo civil que vincula la solidaridad de clase con los intereses mercantiles.¹⁵⁵ Más adelante, la serie de luchas que se registraron en el país para alcanzar la independencia, no hicieron posible mantener las organizaciones anteriores. Sin embargo, la asociación sindical que resurgió a partir de la segunda mitad del siglo XIX y que se fortaleció durante el porfiriato, fue un factor importante en el desarrollo de la sociedad civil en México en los años posteriores.¹⁵⁶

Algunos movimientos campesinos que se registraron en la época porfiriana, fueron encauzados por el fenómeno del caudillismo hacia diversas acciones que se manifestaron durante la Revolución mexicana. La protesta generalizada de estos movimientos fue la necesidad de tierras para el trabajo y subsistencia de los campesinos, las cuales generalmente estaban monopolizadas por latifundistas y terratenientes.¹⁵⁷

Posteriormente, ya durante los gobiernos de Obregón y Calles, se integraron organizaciones sociales que intentaron hacer efectiva la promesa revolucionaria del reparto agrario, conocidas como "clubes agraristas". Éstas surgieron inicialmente en el México central y, posteriormente, aparecieron las Ligas Campesinas en todo el país, con el propósito de poner fin a los grupos de terratenientes que prevalecían.

La tendencia anticlerical de los gobiernos posrevolucionarios que pretendieron restringir la difusión del catolicismo y sus prácticas, conformó otra vertiente importante en la evolución de la sociedad civil en México, como lo fue la católica y que se manifestó desde diversas formas de "asociacionismo social", hasta conformar algunas de las organizaciones de la sociedad civil de fines del siglo XX. A lo largo del tiempo, la relación Estado-Iglesia pasó de una situación perseguida (1920-1930), a una marginada (1930-1940), y a otra más tolerada (1940-1960) hasta que fue buscada y solicitada a partir del gobierno de Díaz Ordaz. No obstante, en la

¹⁵⁵ Alberto Olvera, 1999.

¹⁵⁶ Después de la conformación del Gran Círculo de Obreros de México en 1872, se fundaron dos organizaciones que serían las protagonistas de las huelgas de Cananea y Río Blanco en 1906 y 1907, respectivamente: la Confederación de Asociaciones de Trabajadores de los Estados Unidos Mexicanos y el Gran Círculo de Obreros Libres. Esta última agrupaba sindicatos importantes que serían punta de lanza de los movimientos obreros de los años siguientes, como la Orden Suprema de Trabajadores Ferrocarrileros Mexicanos, la Unión de Mecánicos Mexicanos, la Sociedad de Hermanos Caldereros Mexicanos, la Unión Liberal Humanidad y el Gran Círculo de Obreros Libres. Alberto Trueba y Graham Fernández, "El sindicalismo en México", en *Anuario mexicano de la historia del derecho*, 2002, pp. 37 y ss.

¹⁵⁷ Eric Wolf y E.C. Hansen, "Caudillo Politics: a structural analysis", citado por Raymondus Thomas, 1994.

opinión de algunos autores, no se puede hablar de una relación totalmente armónica.¹⁵⁸

En este sentido, el Secretariado Social Mexicano, fundado en 1923, tuvo un papel central pues impulsó los conceptos de participación social y democracia. Si bien inicialmente estuvo fuertemente vinculado con el Episcopado Mexicano y se encaminaba a defender la práctica del catolicismo, a lo largo de los años se transformaría gradualmente a medida en que los laicos fueron rompiendo el vínculo institucional con la Iglesia.¹⁵⁹

Todo lo anterior dio paso a la formación de las primeras organizaciones civiles posrevolucionarias vinculadas a la Iglesia, como las cooperativas de ahorro y crédito, de producción y de consumo, que ante las maniobras corporativas del Estado empezaron a integrar las demandas e intereses de los sectores obrero, campesino, empresarial y profesional, buscando dotarlos por este medio de instrumentos de organización y mejoramiento social y económico.

La Iglesia católica también influiría en la creación de organizaciones sindicales, como la Confederación Nacional Católica del Trabajo (CNCT) en 1920, que defendería la práctica del catolicismo de sus miembros, aunque por las persecuciones del gobierno no prosperó mucho entre los trabajadores.¹⁶⁰ En el terreno educativo se integró la Unión de Padres de Familia en 1917, creada con el propósito de salvaguardar a la educación de la injerencia del gobierno, el cual inicialmente trató de eliminar cualquier influencia religiosa y, más tarde, buscó infundir algunos principios ligados con tendencias socialistas.¹⁶¹

Con este acercamiento observamos algunos elementos importantes para entender la evolución de la organización civil en las décadas siguientes. Dicha evolución ha sido resultado del enfrentamiento y la constante crítica al sistema político por parte de la sociedad, que a lo largo del tiempo ha llegado a tener mayor injerencia en las decisiones gubernamentales.

¹⁵⁸ Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín, 1985, pp. 245 y ss.

¹⁵⁹ "Semillas", entrevista con Manuel Canto, director general de la ONG, 1 de abril de 2008.

¹⁶⁰ Jorge Robles, "Historia del Secretariado Mexicano", ensayo publicado en la página oficial del Frente Auténtico del Trabajo.

¹⁶¹ El sector educativo estuvo inmerso en la influencia socialista del México posrevolucionario, pues a través de esta vía se buscaba transmitir la cultura de la Revolución y fue un tema fundamental desde las administraciones de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Narciso Bassols, secretario de Educación Pública (1931-1934), fincó las bases para el proyecto cardenista de darle un enfoque socialista a la educación, con el propósito de lograr paulatinamente el mejoramiento económico de los sectores populares, sobre todo en las escuelas rurales. David L. Raby, 1974.

LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE AL AUTORITARISMO PRIISTA

En el escenario en que estaba inmerso el país durante la administración de Lázaro Cárdenas, se llevaron a cabo importantes reformas que darían una fuerza notable al partido triunfante de la Revolución. Con el propósito de darle solidez al proyecto revolucionario, en 1938 Cárdenas transformó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A través de esta iniciativa, además de reagrupar a las fuerzas políticas existentes, consolidó dos estrategias importantes de su gobierno: la expropiación petrolera que tenía fuertes implicaciones obrero-sindicales y la reforma agraria, con lo cual concilió ampliamente intereses con los sectores obrero y campesino, permitiéndole establecer las bases del sistema corporativista que identificó al PRM y posteriormente al PRI.

Haciendo un recuento, debido a la fuerza que tomaron las asociaciones sindicales posrevolucionarias tanto obreras como campesinas, los sindicatos de distintas partes de la República fueron integrados a una organización nacional más estructurada, lo que dio origen a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) en 1918,¹⁶² cuyo primer líder sindical fue Luis N. Morones y, en acuerdo con el gobierno, inició una serie de prácticas para debilitar la fuerza que había alcanzado el movimiento obrero independiente. Debido a la influencia que la CROM tenía en las juntas de Conciliación y Arbitraje, logró reducir el número de huelgas a través de negociaciones que en ocasiones resultaban en detrimento de los intereses de los trabajadores. Asimismo, cuando alguno de estos movimientos se le escapaba de las manos, declaraba ilegal la huelga, los obreros eran despedidos y los “rompehuelgas moronistas” ocupaban las instalaciones haciendo uso incluso de la fuerza. De este modo, paulatinamente se fue menguando la autonomía sindical y se conformaron otras asociaciones del mismo carácter, como la Confederación Nacional Campesina (CNC, 1938) y la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM, 1936). Los excesos cometidos por los dirigentes de la CROM y su falta de compromiso con las demandas laborales, incidieron en la formación de diversos movimientos con el propósito de mantener un sindicalismo independiente que cumpliera sus funciones. De esta forma, en 1924 se da la integración de la Confederación General de Trabajadores (CGT), el principal propulsor del movimiento obrero-campesino independiente.

Entre 1924 y 1929 se registró el movimiento obrero más representativo de la década, con la realización de huelgas en los sectores económicos más

¹⁶² José Manuel Lastra L., 2002.

importantes como el petrolero, el eléctrico y el textil. Lo anterior produjo una gran incertidumbre entre los empresarios, que los llevó a organizarse en un frente común que les permitiera negociar más favorablemente con el gobierno. Como resultado de estos esfuerzos, en 1929 se creó la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) como un sindicato patronal, el cual entre sus objetivos iniciales tenía el enfrentar de mejor manera la iniciativa gubernamental de crear la Ley Federal del Trabajo.¹⁶³

Posteriormente, la coyuntura internacional previa al inicio de la Segunda Guerra Mundial hacía inminente la necesidad de estabilizar el agitado clima social y armonizar las relaciones del Estado con los diversos sectores. Asimismo, se vislumbraba un cambio en el proceso económico nacional, tendente a alcanzar la modernización del país y en el cual el sector industrial tendría un papel central. Aunque la economía mexicana durante los años treinta experimentó un fuerte proceso de sustitución de importaciones manufactureras, esta estrategia se consolidó y fortaleció en los años cuarenta, y fue la base del desarrollo en las décadas siguientes. Este esfuerzo se dio paralelamente en varios países latinoamericanos.¹⁶⁴

El impulso que los sucesores de Cárdenas otorgaron a la modernización, repercutiría gradualmente en un rezago en la reforma agraria privilegiada por aquél, pues los recursos asignados anteriormente al campo se redireccionarían al sector industrial, en aras de motivar a los empresarios a invertir. Asimismo, a través de los sindicatos cooptados por el gobierno, continuaría el control de las demandas obreras. De igual manera, el monto destinado al gasto social se fue haciendo insuficiente en la medida que el gobierno priorizaba el proceso de industrialización, mientras que la población crecía a un ritmo cada vez mayor.

En 1954, durante el periodo de Adolfo Ruiz Cortines, se registró una devaluación económica¹⁶⁵ que provocó malestar en algunos sectores del país, y que al combinarse con el lento avance del reparto agrario, el crecimiento de la clase media urbana y los resultados de las estrategias corporativas del gobierno, desembocaría en el surgimiento de los primeros movimientos sociales que enfrentaban al autoritarismo del régimen.

¹⁶³ Esta fue una de las tantas organizaciones empresariales que se crearon en el siglo XX. En conjunto con la Concamin (1918) y la Canacintra (1941), entre otras, representa el vínculo con el cual los empresarios participaron dentro del corporativismo estatal.

¹⁶⁴ Para profundizar en el tema véase Raúl Prebisch, 1987.

¹⁶⁵ El objetivo primordial de los regímenes de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines fue el crecimiento de la industria. Los rasgos socialistas del cardenismo se fueron perdiendo paulatinamente y en cambio se agudizó el carácter capitalista de la economía del país. Aurora Loyo, 1975, pp. 349-362.

Estos movimientos iniciaron hacia la segunda mitad de la década de los cincuenta, siendo los más representativos los relativos a la organización sindical ferrocarrilera de 1958 y 1959; y de maestros y médicos en los años sesenta. Estos movimientos defendían la democracia interna, la dignificación, la autonomía sindical, el aumento salarial, y otras cuestiones laborales.

De manera general, podemos decir que los movimientos sindicales locales demandaban mejoras económicas, en tanto que los sindicatos nacionales impugnaban el *charrismo* (líderes espurios) y, como en el caso del ferrocarrilero, demandaban el respeto al voto en la sucesión presidencial.¹⁶⁶ Estas muestras de descontento fueron reprimidas por el gobierno, y dieron inicio a un periodo que caracterizaría al régimen mexicano por el uso de la fuerza para contener las manifestaciones y expresiones críticas de la sociedad, con el consiguiente autoritarismo y atropello de los derechos establecidos en la Constitución. A pesar de esto, la idea de democracia contenida en las demandas sindicales empezaría a permear entre la sociedad tanto en la esfera rural como en la urbana.¹⁶⁷

Al observar las dimensiones que podían alcanzar estos movimientos, el gobierno redobló su estrategia de cooptación, integrando a la nómina pública a los líderes disidentes, de distintas formas, a fin de tener el control de estas insurrecciones.

La impunidad y corrupción del gobierno motivarían diversas críticas de algunos círculos sociales, sobre todo de aquéllos vinculados con la izquierda, lo que fortaleció la posición política de grupos como la del Partido Comunista Mexicano (PCM). Un aspecto importante del entorno internacional que contribuiría a fomentar esta solidez fue el triunfo de la Revolución cubana (1959), que dio un nuevo aire a gran parte de las corrientes de izquierda en el mundo. Ante este escenario, en México se integraría en 1961 el Movimiento de Liberación Nacional: una organización cívica que reunió tanto a organizaciones sindicales, campesinas y civiles, como a activistas independientes para reclamar al gobierno el respeto a los derechos políticos y democráticos, la libertad de presos políticos, el cumplimiento de una reforma agraria y la articulación de una defensa de la isla caribeña. Cabe decir que este movimiento fue encabezado por el ex presidente Lázaro Cárdenas.

El fallido intento de invasión estadounidense a Cuba entre el 15 y 19 de abril de 1961, despertó aún más el sentimiento de solidaridad hacia aquel país por parte de los sectores populares, magisteriales y estudiantiles de

¹⁶⁶José Luis Reyna, 1974.

¹⁶⁷*Ibidem*.

México y se realizaron mítines en gran parte del territorio, lo cual llevó al gobierno de Adolfo López Mateos a disolverlos con bombas de gas lacrimógeno y granaderos. La reacción ante esto fue la intensificación de diversos movimientos sociales tanto urbanos como rurales, que gradualmente mostrarían un cambio en el comportamiento de la sociedad civil, influida también por otro acontecimiento internacional como lo fue la guerra de Vietnam.¹⁶⁸ El rechazo hacia el sistema establecido, y hacia instituciones que no habían podido mantener el orden y la paz, hacían evidente la necesidad de un cambio y una mayor participación ciudadana en los aspectos políticos a través del reconocimiento de estos derechos.

En el caso de México, los movimientos acaecidos desde 1958,¹⁶⁹ provocaron, en parte, una fractura del sistema corporativo en cuanto al control sindical, que se conjugaría para la década siguiente con la influencia en distintos estados de la República del Movimiento de Liberación Nacional que penetró sobre todo en sectores que no estaban cooptados por el gobierno, como el estudiantil.¹⁷⁰ Gran parte de los estudiantes que acudían a las escuelas de educación media superior y superior de todo el país, se verían influidos por los cuestionamientos al autoritarismo y poder indiscutible del Estado, surgidos de los movimientos mencionados, que diseminarían por todo el país el concepto de democracia y participación ciudadana.¹⁷¹

De forma paralela, durante la década de los sesenta, el nuevo enfoque social que buscó dar la Iglesia a sus prácticas permeó la labor desarrollada por organismos católicos como el Secretariado Mexicano, que para 1965 asesoraba a 27 agrupaciones intermedias y a 33 secretariados pastorales diocesanos en aspectos sociales como educación y vivienda.

Derivado de lo anterior, los años sesenta se caracterizarían por una creciente toma de conciencia política y mayor participación de los ciudadanos en tareas sociales; surgieron entonces las primeras organizaciones de la sociedad civil (osc), sin fines de lucro, algunas de ellas inspiradas en la Iglesia católica, pero separadas orgánicamente de ella, con un enfoque de carácter social.¹⁷²

¹⁶⁸ En la opinión de Lucía Álvarez el movimiento pacifista que se llevó a cabo en todo el mundo hacia finales de los años sesenta, reprobando los excesos de las grandes potencias, fue el elemento central que detonó los movimientos juveniles que se dieron en varias partes del mundo, cuya demanda central era el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos. Entrevista con la doctora Lucía Álvarez, profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el 26 de marzo de 2008.

¹⁶⁹ Véase Anexo, cuadro A, punto 56 s.

¹⁷⁰ Rafael Reygadas, 1998.

¹⁷¹ Lucía Álvarez, 1997.

¹⁷² Entre éstas destacan: el Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES, 1959); el Frente Auténtico del Trabajo (FAT, 1960); el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario en Guada-

Un ejemplo de lo anterior fue el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), que inició sus actividades en 1964 y se estableció como asociación civil el 23 de abril de 1965. CENCOS constituyó un canal de denuncia de distintos actos de represión e injusticia practicados a diversos sectores de la población, y fue creado por José Álvarez Icaza. Este Centro fungió, en un principio, como vocero del Episcopado Mexicano, compromiso que terminaría después de que la jerarquía católica le quitara este reconocimiento a raíz del apego de Álvarez Icaza al movimiento estudiantil de 1968. Para algunos analistas como Sergio Aguayo, CENCOS constituiría “la mejor expresión de la no violencia y el laboratorio en el cual se ensayaron los métodos que han caracterizado al movimiento mexicano de los derechos humanos”.¹⁷³ Fue significativa su labor de comunicación en un tiempo difícil para la libertad de expresión en nuestro país, siendo importante su contribución, si bien desde una óptica cristiana, en la actividad de promoción de los derechos humanos en México.¹⁷⁴

Como ya hemos señalado, uno de los acontecimientos de mayor impacto para la transformación de la sociedad civil fue la movilización estudiantil iniciada en julio de 1968, que culminaría en los sucesos del 2 de octubre del mismo año.¹⁷⁵ El Estado utilizaría todo su poder para enfrentar a una sociedad cambiante, que exigía una relación distinta con el gobierno, llamando su atención hacia las demandas de carácter político que se venían planteando desde la década anterior.¹⁷⁶

Otro acontecimiento que influiría en la transformación de la sociedad civil mexicana fue el Concilio Vaticano II (1962-1965), del cual ema-

lajara (1963); la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (1963); el Centro de Promoción y Desarrollo Popular (CPDP, 1964); el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI, 1965); el Centro de Desarrollo Popular (1966); Desarrollo Social para Mexicanos Indígenas (1969) y el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS, 1964). Rafael Reygadas, *op. cit.*

¹⁷³Sergio Aguayo, 2009.

¹⁷⁴Es importante señalar que uno de los rasgos del concepto de sociedad civil parte de que su actuación se inscribe dentro del marco legal establecido. Por lo anterior, la mayoría de estas organizaciones fueron fundadas como asociaciones civiles (AC), las cuales serían reconocidas por el Código Civil atendiendo el artículo 9o. de la Constitución Mexicana, relativo al derecho de asociación.

¹⁷⁵Ramón Ramírez comenta que las principales corrientes políticas que existían en ese momento estuvieron representadas en el mismo: comunistas, demócrata-cristianos, trotskistas, liga espartaquista, maoístas, guevaristas, socialistas, y otros grupos de menor significado e importancia política. Ramón Ramírez, 1969, pp. 56-65.

¹⁷⁶En opinión de Lucía Álvarez, lo más importante de este movimiento fue el reconocimiento del gobierno de que existía oposición política, lo cual fue un primer logro para la sociedad en el proceso de construir un acercamiento entre el Estado y la sociedad. Entrevista con la doctora Lucía Álvarez, 26 de marzo de 2008.

nó una nueva doctrina social que se reflejó en el apoyo económico de la Iglesia para la conformación de organizaciones civiles con un alto enfoque social.¹⁷⁷ Este suceso y la radicalización del movimiento estudiantil de 1968, repercutieron en el desarrollo de dos vertientes importantes para el fortalecimiento de la ciudadanía en los años setenta: el movimiento católico que a lo largo del tiempo vendría deslindándose de la Iglesia, y el estudiantil, que incorporó a amplios sectores universitarios, algunos formando grupos clandestinos dedicados al activismo político.¹⁷⁸ Asimismo, se formarían otros grupos de activismo político en la ciudad y en el campo. En el ámbito capitalino destacan: el Frente Popular Independiente (FPI, integrado en 1973) y la Unión de Colonias Populares del Valle de México (UCP, en 1978). Las tareas centrales de estos movimientos eran exigir a los gobiernos locales la construcción de más vivienda y servicios públicos.

La efervescencia social que se agudizó por los primeros síntomas de agotamiento del desarrollo estabilizador que impactaron a la sociedad, motivó un aparente cambio en la política del presidente Echeverría, quien en un intento por ensayar mecanismos para recobrar el control social, llevó a cabo distintos acercamientos con los estudiantes y manejó una política populista para intentar reconciliarse con la sociedad, retomando el discurso de antaño para convencer a la población de que el pacto revolucionario seguía vigente. Sin embargo, debido a las hostilidades provocadas por la actividad guerrillera, la autoridad presidencial fue cuestionada por diversos grupos sociales. Por ejemplo, el círculo de empresarios de Nuevo León culpó al gobierno del asesinato de Eugenio García Sada en septiembre de 1973, adjudicado a la Liga 23 de Septiembre, por considerar que se había “perdido el respeto por la autoridad”. Por lo anterior, a la par de las estrategias mencionadas, el gobierno integró fuerzas policiacas especiales y otras organizaciones que mantuvieron la represión de estos grupos de una manera semidisfrazada.¹⁷⁹

¹⁷⁷Lo anterior es importante, toda vez que implicaba un cambio en el papel que esta institución desempeñaría como actor en el terreno de la asistencia social, que a partir del triunfo de la Revolución había sido prácticamente monopolizada por el régimen.

¹⁷⁸“Semillas”, entrevista con Manuel Canto, director general de la ONG, 1 de abril de 2008.

¹⁷⁹“En 1973, la Liga Comunista 23 de Septiembre contaba con 3000 militantes clandestinos en el DF, Guadalajara y Monterrey: era la estructura guerrillera más grande y mejor articulada del país. A fines de 1974, 1000 combatientes habían muerto asesinados por la policía o el ejército, 600 estaban presos o desaparecidos y los demás resistían en condiciones del todo adversas.” Javier Avilés, “Dónde está Jesús Piedra Ibarra”, 12 de mayo de 2001.

Como resultado de los atropellos que se acentuaron a partir de 1968, Marie Claire Acosta menciona la formación de algunos grupos de la sociedad civil, integrados por escritores, periodistas y abogados, enfocados en dar apoyo a los familiares de las víctimas, que se encontraban indefensos ante la falta de respuesta del gobierno; sin embargo, la propia represión impidió un registro oficial de los mismos.¹⁸⁰ Estos esfuerzos se fueron canalizando a través de organizaciones como el Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México (Comité Eureka), creado en 1977; la Unión de Padres con Hijos Desaparecidos de Sinaloa, del mismo año; y la Asociación de Familiares y Amigos de Desaparecidos de México de 1979.¹⁸¹ La tarea principal de estas organizaciones consistió en acompañar y dar asistencia a los familiares de las víctimas para iniciar los procesos legales correspondientes, a fin de exigir al gobierno conocer su paradero y crear condiciones que evitaran abusos de quienes detentaban el poder.¹⁸²

Gracias a la labor de presión de estos grupos, el presidente López Portillo se vería obligado a tomar una actitud distinta, incluso hacia los disidentes políticos, flexibilizando su política para fortalecer al mismo tiempo su imagen y devolverle legitimidad al régimen. Las acciones de su gobierno, que han sido consideradas por diversos analistas como José Antonio Crespo, como trascendentes en el proceso de democratización en el país, fueron: la reforma electoral de 1977, la promulgación de la Ley de Amnistía de 1978 y la reforma al artículo 6o. constitucional respecto al derecho a la información.

Encontramos en este tipo de expresiones un avance que definiría el marco en el cual la propia sociedad interactuaría con el sistema, haciéndose escuchar y proponiendo vías alternas para una adecuada protección de los derechos, siendo esta presión social y sus efectos, temas centrales que se discutirían en los debates legislativos que le dieron respaldo constitucional a la CNDH.¹⁸³

¹⁸⁰ Marie Claire Acosta en Sergio Aguayo, 2000, p. 431.

¹⁸¹ A unos días del segundo informe presidencial de José López Portillo, en agosto de 1978 los integrantes del Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México (Comité Eureka), realizaron su primera huelga de hambre en el atrio de la Catedral Metropolitana de la Ciudad de México, para exigir al gobierno de José López Portillo la promulgación de una Ley de Amnistía para liberar a los centenares de presos políticos reclusos en cárceles legales y clandestinas, así como el regreso al país de todos los que por sufrir persecución, abandonaron la nación. Reclamaban 547 detenidos desaparecidos y su lema fue: "No hay democracia con desaparecidos".

¹⁸² Véase Anexo, cuadro A, punto 51 p.

¹⁸³ Véase Anexo, cuadro A, punto 59 s.

LATINOAMÉRICA EN EL DESARROLLO DE LAS ONG EN MÉXICO

Los difíciles periodos de las dictaduras latinoamericanas repercutieron en el enfoque de las organizaciones sociales hacia los derechos humanos en dos aspectos: en la influencia del ideario democrático y los derechos políticos de los ciudadanos, y en la creación de nuevos organismos en México enfocados específicamente en el tema de los derechos humanos.

Entre los primeros refugiados en llegar a México se encontraban los centroamericanos: guatemaltecos, salvadoreños y nicaragüenses de escasos recursos económicos, que en su mayoría fueron rechazados por el gobierno mexicano, lo que a partir de 1979 derivó inicialmente en un acercamiento de las organizaciones civiles y religiosas de tradición católica para asistirlos. Estas organizaciones empezaron a establecer mecanismos de ayuda y apoyo, e hicieron un trabajo de cabildeo para influir en la postura gubernamental en torno a la figura del refugiado en México.

Como se mencionó anteriormente, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, fundado en 1984, fue pionero en el movimiento de promoción y defensa de los derechos humanos en México, y le siguieron ese mismo año la Academia Mexicana de Derechos Humanos, y el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez en 1988.

Ahora bien, el Centro Fray Francisco de Vitoria fue constituido por exiliados católicos salvadoreños y su principal tarea en aquella época fue acoger a los refugiados de su país y proponer sus casos ante la ONU, para que se les reconociera esta calidad en México. Por otra parte, el Centro Agustín Pro Juárez se centró en la defensa de los derechos civiles y políticos, y en la labor de los activistas que promovían diversas causas en torno al tema social. Desde sus inicios, éste captó los casos de violaciones a los derechos humanos, los documentó e inició los procesos legales correspondientes para exigir el cumplimiento de los mismos ante las autoridades gubernamentales y posteriormente los llevó ante los foros internacionales, que se fortalecieron para fines de los años ochenta.¹⁸⁴

La Academia Mexicana de los Derechos Humanos emerge del ámbito universitario. Desde su fundación ha estado conformada por académicos, activistas sociales, políticos e intelectuales de la trayectoria de Héctor Fix-Zamudio, Marie Claire Acosta, Rodolfo Stavenhagen, Jorge Carpizo McGregor, Sergio Aguayo y Gloria Ramírez, atendiendo de forma integral la proble-

¹⁸⁴ Véase Anexo, cuadro A, punto 59 s.

mática derivada de las violaciones a los derechos de las personas.⁴⁸⁵ Estas tres organizaciones fueron identificadas dentro del concepto de ONG, pues estaban ligadas a un tema central de los nuevos programas de la agenda internacional, como se empezó a considerar el relativo a los derechos humanos.

Además de los refugiados centroamericanos que inicialmente llegaron a nuestro país, al final de la década de los setenta y principios de los ochenta, llegó un flujo importante de sudamericanos, destacando en número los argentinos y chilenos, en calidad de exiliados políticos. Sus experiencias en torno a la represión de la que fueron víctimas por expresar ideas distintas a las de las dictaduras, contribuyó a reforzar conceptos vinculados con democracia, autonomía y participación ciudadana, que venían exigiéndose en México desde los movimientos sindicales de finales de los años cincuenta.

En casi todos los casos, la incorporación de los exiliados a la sociedad mexicana tuvo lugar fundamentalmente en el ámbito de la educación y la cultura. A muchos exiliados de distintas nacionalidades, les resultó relativamente fácil incorporarse como profesores e investigadores en diversas instituciones de educación media superior y superior.⁴⁸⁶ Los intelectuales sudamericanos profundizaron, ya instalados en los centros de enseñanza nacionales, sus estudios sobre México y América Latina. Si bien esta región era estudiada por varios especialistas mexicanos desde los años sesenta, el análisis se enriqueció notablemente con las cátedras e investigaciones de los que llegaron. Otros se incorporaron a la industria editorial, algunos ejercieron el periodismo y varios más realizaron actividades artísticas y culturales.

Según la opinión de Lucía Álvarez, la presencia de latinoamericanos de diverso origen en los centros universitarios incidió, principalmente, en un sentimiento de solidaridad hacia la problemática de los excesos de poder

⁴⁸⁵ Sus fundadores idearon explícitamente a la Academia como una institución que pudiera servir de foro para la discusión de los derechos humanos en México, sin confrontar al gobierno sobre asuntos específicos. Entrevista a Rodolfo Stavenhagen, Buenos Aires, 26 de octubre de 1992, citada por Margaret Keck y Kathryn Sikkink, 2000, p. 159.

⁴⁸⁶ En 1981, el entonces coordinador general de investigaciones de la Facultad de Ciencias Políticas, Leopoldo González Aguayo, acerca de la incorporación de este tipo de extranjeros a la Universidad Nacional Autónoma de México comentó: "Por una parte se aceptan masivamente asilados sudamericanos y, por la otra, se hostiliza a quienes no se quiere tener en el país, especialmente a los centroamericanos, que llegan a la frontera sur. Debido a un decreto presidencial emitido en el sexenio pasado, la universidad tuvo que reconocer grados académicos basándose sólo en la palabra del asilado y llegamos a tener como maestros en el posgrado a personas que nunca terminaron una licenciatura. A cambio de eso, otros muchos extranjeros, que estaban en la universidad y que habían probado su capacidad académica, fueron hostilizados hasta que abandonaron el país", *Proceso*, 8 de junio de 1981.

que se daban en general en la región, y en una mayor toma de conciencia sobre la realidad social y política latinoamericana.⁴⁸⁷ Al mismo tiempo, la libertad de cátedra en los centros universitarios facilitó la transmisión de estas ideas a los estudiantes, para impulsar su participación ciudadana e incidir en la gestión pública en áreas prioritarias, como el respeto a los derechos humanos.

LA EVOLUCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

El efecto de los acontecimientos anteriores se vería reflejado en la actitud de la sociedad hacia la política del régimen, que intensificaría su reclamo debido a la crisis económica de 1982 y mostraría diversos aspectos de la corrupción gubernamental. En particular, los movimientos sociales empezaron a ejercer mayor presión hacia el gobierno, derivada de este descontento por el manejo inadecuado de la situación económica del país, en donde el malestar social quedaba reflejado en sus demandas.

En este contexto, con el terremoto de 1985, la sociedad civil además demostraría alta capacidad organizativa, al concentrarse en el restablecimiento material y psicológico que este fenómeno generó. En este hecho fue evidente la incapacidad de respuesta del gobierno ante la magnitud del problema.⁴⁸⁸

Proliferaron entonces las organizaciones de ayuda a damnificados, organizaciones de la sociedad civil destinadas a cuidar a niños huérfanos, a personas lisiadas como consecuencia del sismo, y a discapacitados. Se formaron comités pro vivienda y de reconstrucción, así como de asistencia social a grupos vulnerables. El sistema de protección civil con el que hoy contamos, fue producto de la experiencia de los voluntarios que participaron en el rescate de esa tragedia.

Lucía Álvarez y Miguel Canto consideran que este acontecimiento determinó la articulación de grupos y organizaciones de la sociedad civil, sobre todo de carácter urbano, que trabajaban de manera aislada y que unieron esfuerzos e iniciaron un acercamiento más concreto con el gobierno a raíz del terremoto.

⁴⁸⁷ Entrevista con la doctora Lucía Álvarez, realizada el 26 de marzo de 2008.

⁴⁸⁸ Como consecuencia de este sismo, se descubrieron los cuerpos de varios prisioneros que aparentemente habían sido torturados en las oficinas del procurador del Distrito Federal, lo cual provocó una gran indignación entre la sociedad mexicana. Este hecho también fue documentado en el informe *Human Rights in Mexico: A policy of impunity*, que se publicaría durante la administración del presidente Salinas. Margaret Keck y Kathryn Sikkink, 2000.

Entre las organizaciones que destacan podemos mencionar las siguientes:

- Promoción de Servicios de Salud y Educación Popular, AC (PRODUSSEP): aunque surgió en 1983 como parte de un proceso de maduración del Movimiento Nacional de Salud Popular aglutinando a grupos campesinos, comunidades indígenas, organizaciones urbano-populares y trabajadores vinculados a la salud popular, gradualmente esta organización integró una red que comprendió grupos de Veracruz, Morelos, Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Distrito Federal y otros estados. A partir de cierta experiencia común, fueron prestándose servicios mutuos relativos a temas como nutrición, salud preventiva, información, recuperación de la medicina tradicional y herbolaria, formación de promotores de salud y compra en común de medicamentos básicos. Esta primera red se conformó como asociación civil y ofreció una alternativa que combinaba organizaciones populares, comunidades y organizaciones civiles de promoción de la salud. De esta forma, en 1985 prestó una asistencia activa tanto para atender a las víctimas del terremoto, como en la organización de las medidas preventivas para reducir el riesgo de que brotara alguna epidemia u otro problema de insalubridad pública.⁴⁸⁹
- Proyecto Interinstitucional para la Reconstrucción: se conformó de febrero de 1986 a junio de 1987 por diversas organizaciones.⁴⁹⁰ Trabajó fundamentalmente en las colonias Morelos y Doctores, atendiendo las necesidades más urgentes: abasto popular, salud, construcción de vivienda, comunicación y formación de promotores y dirigentes.⁴⁹¹

Después de esta experiencia, algunas de estas asociaciones decidieron unirse a otro entramado de carácter nacional, conocido como la Red Mexicana de Educación Popular, una red con lazos estrechos con el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEEAL) y en el que participaron además, de manera sobresaliente, el Centro Popular de Capacitación Técnica, AC, de Guanajuato; el Centro de Estudios Ecuménicos, AC; el Grupo

⁴⁸⁹ Véase Anexo cuadro A, punto 63 s.

⁴⁹⁰ Se integró como una red entre Enlace, Comunicación y Capacitación, AC; Servicio, Desarrollo y Paz, AC; el Centro de Encuentros y Diálogos, AC; el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, AC; el Instituto de Comunicación y Educación Popular, AC; y la Asociación de Trabajadoras Sociales Mexicanas.

⁴⁹¹ Rafael Reygadas, *op. cit.*

de Educación Popular con Mujeres, AC, y el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, AC, de Guadalajara.

Lo anterior marcó un precedente en el enfoque de la sociedad civil, dividiéndola en dos grandes temas de interés: la corriente democratizadora y la que impulsaba el desarrollo y el bienestar. Para este momento, como parte de la influencia que las ONG internacionales habían tomado en la opinión pública al impulsar el reconocimiento y respeto de los gobiernos hacia los puntos de su competencia, se empezó a generar una mayor especialización de las organizaciones civiles mexicanas, en áreas vinculadas a los temas que venían desarrollando organismos internacionales como la ONU. Los asuntos centrales se referían a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente, lo que rompía, hasta cierto punto, con los aspectos tradicionales del reclamo de los movimientos sociales relativos a la vivienda, la salud y la educación. Las organizaciones civiles que se identificaron con estos nuevos temas adoptaron gradualmente la denominación de ONG con cierta implicación progresista, logrando paulatinamente una mayor influencia en el gobierno.⁴⁹²

LAS ONG HASTA LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Para finales de los años ochenta se habían registrado profundos cambios de carácter económico y político en el contexto internacional. La crisis del Estado benefactor daría paso a un modelo que pretendió incorporar cambios sustanciales tendentes a elevar la rentabilidad del capital bajo un enfoque de libre competencia: el neoliberalismo, impulsado en los años ochenta esencialmente por Ronald Reagan y Margaret Thatcher. El nuevo modelo económico planteaba la reducción de la participación del Estado en la economía y su descentralización, reiterando su rol como guardián de la ley para que todos los cambios prosperaran.

En el caso de México, ante la difícil situación económica por la que atravesó el país a partir de 1982, el gobierno tuvo que recurrir al financiamiento internacional, sujeto a condiciones económicas y reformas estructurales en el sector público que facilitaran la adopción del modelo neoliberal. Como aspectos centrales del mismo figuraban el tema de la democracia y los derechos humanos, resaltando los de carácter civil y político, que

⁴⁹² Sergio Aguayo y María Luisa Tarrés, "Las enigmáticas ONG: una caracterización", estudio presentado dentro del Informe para la Fundación Ford (extraído del documento de trabajo original proporcionado por la doctora María Luisa Tarrés).

serían impulsados en el país durante las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.⁴⁹³

Estas reformas se fueron identificando con el concepto de “governabilidad” o “buen gobierno”, pues retomaban algunos rasgos identificados por Huntington desde la década de los sesenta, y para fines de los ochenta se combinarían con los planteamientos del Consenso de Washington de John Williamson y del neoinstitucionalismo de Douglas North.⁴⁹⁴ De esta manera, la democracia, la rendición de cuentas (*accountability*), la reducción de la corrupción, el respeto por los derechos humanos (particularmente de los derechos individuales) y la participación ciudadana, al igual que las instituciones responsables de su observancia, formaron parte gradualmente de estas reformas.⁴⁹⁵ Ahora las demandas que históricamente había esgrimido la sociedad civil para exigir la existencia de gobiernos democráticos que rindieran cuentas, observaran la ley y sus instituciones, y promovieran la participación de la sociedad en la gestión pública, formaban parte de la agenda internacional y eran exigibles a los gobiernos de las economías emergentes.

En la opinión de Lucía Álvarez, las ONG, en este modelo, tienen un papel como “elementos, ajenos al gobierno que ayudan a la gestión y manejo de las demandas populares”.⁴⁹⁶ En este esquema, las ONG progresistas empiezan a ganar terreno como interlocutoras con el gobierno mexicano al trabajar en los temas centrales de la agenda internacional. Gran parte de su labor consistió en abordar las demandas populares de temas relativos al desarrollo, la democracia, y los derechos humanos desde distintos ángulos, cubriendo las demandas tradicionales de los aspectos de asistencia social que el gobierno era ya incapaz de satisfacer.

Con base en sus áreas de trabajo, las ONG se organizaron por proyectos, alentando la participación ciudadana en pro del bienestar general, siendo más eficientes en la ejecución de presupuestos que las agencias gubernamentales. Entre los factores que explican el auge y la relevancia de las ONG a nivel internacional, se encuentra la renovación de la agenda internacional

⁴⁹³ Véase Anexo cuadro A, punto 2 c.

⁴⁹⁴ Algunos estudiosos como John Williamson y Douglas North, recuperan el concepto de “governanza” y empiezan a recalculan el impacto que la gestión del sector público tiene para que los cambios económicos prosperen. En este sentido, la sociedad civil tiene un papel central como motor de cambio y control de la gestión pública.

⁴⁹⁵ La exigencia social para eliminar la corrupción, que iba acorde con las prioridades de los organismos financieros internacionales, tendría influencia en el Plan de Renovación Moral, implementado por Miguel de la Madrid durante su gobierno.

⁴⁹⁶ Entrevista con la doctora Lucía Álvarez, 26 de marzo de 2008.

a partir de los años sesenta. Desde ese momento, gobiernos, organismos y agencias financieras internacionales, identificaron a las ONG como interlocutores eficaces en el manejo de los recursos destinados a los proyectos prioritarios para los mismos.¹⁹⁷

Por lo anterior, los gobiernos tuvieron que canalizar a gran parte de estas organizaciones, los fondos procedentes de organismos multilaterales como la ONU, el FMI y el BM para sus proyectos específicos, a la vez que recibían de manera independiente recursos de fundaciones privadas como la Ford o la Heritage.¹⁹⁸

Esto último generó polémicas al considerar que los respaldos financieros implicaban cierto grado de influencia ideológica. Sin embargo, los resultados obtenidos por ONG internacionales como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Greenpeace en sus áreas de competencia eran relevantes.

Por ejemplo, en el caso de México, el Comité Eureka, la Unión de Padres de Familia y Familiares de Desaparecidos, AC, y la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas, SC, a pesar de que habían llevado durante muchos años una lucha social pacífica exigiendo informes al gobierno acerca del paradero de las víctimas y la búsqueda de amnistía para los presos políticos, no obtuvieron resultados contundentes hasta mediados de los ochenta, cuando canalizaron los expedientes de las víctimas a organizaciones como Amnistía Internacional y Human Rights Watch.¹⁹⁹ Con este material, Americas Watch profundizó en la investigación de las violaciones a los derechos humanos en México e integró el informe titulado: *Human Rights in Mexico, A policy of impunity*, donde se documentaron diversos hechos de la “guerra sucia” en México, de los que el gobierno había sido responsable.²⁰⁰ La noticia de su publicación fue un detonante para la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en nuestro país.

¹⁹⁷ Para abundar en el tema véase Sergio Aguayo y María Luisa Tarrés, *Las enigmáticas ONG mexicanas*, op. cit.

¹⁹⁸ Se estima que a principios de los años noventa los países del norte estaban transfiriendo unos 6,000 millones de dólares anuales para el desarrollo de las naciones del sur a través de las ONG. Sergio Aguayo y María Luisa Tarrés, *Las enigmáticas ONG mexicanas*, op. cit.

¹⁹⁹ Además de la canalización de estos casos a Amnistía Internacional y Human Rights Watch, los grupos mexicanos estarían llevando procesos jurídicos a nivel internacional ante las Comisiones de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la OEA, con el fin de dar seguimiento a los diversos casos que representaban. Derivado de lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió una resolución al gobierno de Carlos Salinas de Gortari para demandar la salvaguarda de los derechos humanos desde el Estado.

²⁰⁰ Véase Anexo, cuadro A, punto 48 p.

En 1989 el presidente Salinas creó formalmente la Dirección General de Derechos Humanos como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, e inició diversos acercamientos con las ONG, con el propósito de conformar un escenario adecuado para la inserción de México en el contexto global, en el que los aspectos relacionados con la democracia, la participación ciudadana y los derechos humanos se convirtieron en una condición, como lo reconociera en su discurso al crear, un año después, la CNDH:

[...] defender los derechos humanos es entrar a la modernización. La nuestra es una modernización para la libertad, se reconoce en nuestra historia y conjunta las acciones de hoy para satisfacer los objetivos de siempre... en el mundo en el que nos proponemos participar con mayor intensidad, la adhesión a los derechos humanos ha sorprendido predicciones que veían en creencias, prácticas y antagonismos muros intransitables a la voluntad de los pueblos. El apego a estos derechos ha sido, sin duda, un poderoso motor del cambio que afecta a todas las naciones y que permea profundamente a la opinión mundial [...] ²⁰¹

En este sentido, los puntos en el Consenso de Washington orientados a consolidar la apertura comercial mediante instrumentos como el TLCAN, influirían en la postura oficial mexicana para darle un cauce institucional a la demanda de la sociedad civil en cuanto a la protección de los derechos humanos.

El interés de tener relaciones comerciales más estrechas con un país como México, que no contaba con un sistema democrático y en donde el Estado no garantizaba los derechos humanos, ni tenía en su haber una regulación ambiental adecuada, generó incertidumbre en ciertos sectores de los países del norte de América, como grupos del Congreso de Estados Unidos,²⁰² del gobierno canadiense y de la sociedad civil de ambos. Es importante mencionar que esto último fue relevante, ya que en las negociaciones del TLCAN se exigía la participación de la sociedad civil como un representante de intereses de la población en general y su opinión sería

²⁰¹ Extraído del discurso oficial pronunciado por el presidente Carlos Salinas de Gortari en el evento de creación de la CNDH, el 5 de junio de 1990. *Gaceta de la CNDH*, agosto de 1990, p. 3 y ss.

²⁰² Los elementos en contra de este proceso se dieron, en el caso de Estados Unidos, en los sectores más conservadores del Congreso que mantenían enfoques nacionalistas y despreciaban las prácticas de los organismos multilaterales. En el caso de México se manifestó a través de un rechazo al proceso de globalización, en los grupos más conservadores del PRI y el PRD. Raúl Benítez M. y Carlos Rodríguez Ulloa, "Seguridad y Fronteras en Norteamérica del TLCAN", *Frontera Norte*, Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 2006.

tomada en cuenta en este proceso. En este sentido, el tema de la mano de obra y los derechos laborales empezaron a tener un lugar preponderante para las ONG de los tres países.²⁰³ Cabe señalar que, si bien el TLCAN entraría en vigor hasta 1994, fue de suma importancia que la CNDH hubiera sido creada cuatro años antes, convirtiéndose en un instrumento del propio gobierno para mostrar al exterior, durante el proceso de discusión del mismo, que existía un organismo oficial de protección de los derechos humanos en su territorio.²⁰⁴

Es importante mencionar que, aun cuando el surgimiento de la CNDH fue producto, en parte, de la presión social tanto nacional como internacional, este organismo emanó directamente del Estado. En su origen, la Comisión no tendría un verdadero respaldo social al ser creada directamente por Salinas sin haber contado con una participación real de la sociedad, lo que generaría que más tarde tuvieran que darse los cambios jurídicos necesarios para fortalecer, en este aspecto, al organismo. Este tema se tocará más adelante.

²⁰³ Debido a esto, ante las primeras señales de negociaciones, durante 1989 empezaron las movilizaciones para incluir en las cláusulas del TLCAN temas relativos a la protección oficial de los derechos humanos, esencialmente los laborales, y establecer condiciones similares que definieran un estándar en los costos de la mano de obra y las condiciones de trabajo en los tres países. Luis González Souza, 1993, pp. 123-133.

²⁰⁴ En el siguiente capítulo se tratará la influencia de las negociaciones del TLCAN desde un enfoque económico.

Vertiente económica

CONTEXTO INTERNACIONAL

Un factor decisivo para el desarrollo de la política oficial en materia de derechos humanos en México, fue el cambio en el entorno económico global, tanto a nivel nacional como internacional. En los años sesenta, las estrategias keynesianas que habían resuelto los efectos económicos provocados por la gran depresión,²⁰⁵ estaban dejando de ser efectivas al cambiar drásticamente las condiciones del escenario internacional. El fundamento esencial del modelo diseñado por Keynes, relativo a una amplia participación del Estado para reactivar y estabilizar el ciclo económico, fue acogido en prácticamente todas las economías capitalistas del mundo. Además de asegurar la rentabilidad del capital, se buscó mantener una política social favorable para la población mediante una redistribución adecuada del ingreso. Debido al papel que desempeñaba el Estado en estas economías, se le identificó como Estado benefactor o Estado de bienestar.

Entre las estrategias de participación en la economía que se implementaron, cabe mencionar las inversiones públicas para el desarrollo o la reestructuración de la industria, la nacionalización de las empresas de sectores estratégicos y la creación de organismos para apoyar el crecimiento y buen manejo de las empresas estatales. Por lo anterior, la presencia de un moderado nivel de gasto deficitario no era interpretada como una señal de alarma, sino como resultado natural de estas prácticas. Sin embargo, a principios de los setenta las economías capitalistas más fuertes mostraron importantes signos de deterioro, con recesión en distintos periodos, y aunque se impulsó aún más la participación estatal, ésta ya no era efectiva como instrumento de reactivación económica.

²⁰⁵ Para abundar en el tema véase Miguel Ángel Rivera Ríos, 1989, pp. 57-67.

Una muestra de lo anterior fue la caída de la tasa de ganancia del capital, que puede observarse en el cuadro 4.

CUADRO 4
TASA DE GANANCIA DEL CAPITAL DE LAS CORPORACIONES
EN VARIOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1962-1976
(Cifras porcentuales)

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Francia</i>	<i>rfa</i>	<i>Italia</i>	<i>Japón</i>	<i>Inglaterra</i>
1962-64	12.0	9.7	19.3	10.4	28.2	11.9
1965-69	12.2	10.0	19.5	11.4	27.9	19.6
1970-73	8.6	11.6	15.0	10.3	21.9	8.3
1974-76	7.1	8.0	11.4	-	13.5	5.7

Fuente: Miguel Ángel Rivera Ríos, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985*, 1989, p. 37.

En el cuadro se aprecia también cómo la economía estadounidense fue una de las más afectadas, en tanto se observa un mejor desempeño de otros países como Japón, Francia y Alemania. Además de la disminución de la tasa de ganancia del capital, su contribución porcentual global pasó del 44.1 por ciento en 1950 al 31.6 en 1980.²⁰⁶ Asimismo, su participación en la producción de bienes manufacturados cayó del 26.6 por ciento en 1950 al 19 en 1975, y en 1971 por primera vez presentó una balanza comercial deficitaria.²⁰⁷

En el contexto internacional, Richard Nixon (1969-1974) impulsó estrategias en pro de la distensión del conflicto entre las dos potencias. Para este presidente era conveniente fijar esta posición, ya que la sociedad estadounidense exigía la salida de Estados Unidos de Vietnam pues, además del costo humano de la misma, había traído serias consecuencias para la economía de este país, tales como una disminución de su desempeño económico, la reducción del apoyo a los programas sociales y un considerable déficit interno.

Esta situación pondría en duda la solidez del dólar, tasado en el oro, de acuerdo con lo que se había acordado en el Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods,²⁰⁸ lo que empezó a ser cuestionado por otros países como Francia, que consideraron que la economía estadounidense no respaldaba

²⁰⁶ Luis González Souza, 1993, pp. 123-133.

²⁰⁷ José Manuel Quijano, 1981, p. 31

²⁰⁸ A partir de 1944, con el propósito de integrar un organismo internacional que regulara los distintos tipos de cambio para facilitar las operaciones comerciales entre los países, se creó en Bretton Woods el Sistema Monetario Internacional. Los tipos de cambio permanecían

el valor que tenía su moneda y manifestaron que no estaban dispuestos a subsidiar el déficit de la balanza de pagos estadounidense. Esto motivó que otros países también presentaran solicitudes para hacer efectiva la convertibilidad de los dólares que tenían en oro, lo que ponía en mayores problemas a la administración de Nixon, que al observar esta situación tomó la decisión unilateral de cancelar la conversión y el pago de dólares en oro y devaluar su moneda en un 10 por ciento en 1971, al tiempo que fijó una sobretasa a la importación también del 10 por ciento.²⁰⁹

Nuevamente, en 1973 se registró una devaluación del 10 por ciento, acompañada del anuncio del mandatario en cuanto a que el sistema monetario de tipo de cambio fijo no podía sostenerse. Ante esto, se acordó que, en lo sucesivo, el valor del dólar y del resto de las monedas debía fijarse libremente, de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda, como cualquier otro bien.

Lo anterior provocó un periodo de desajuste monetario y económico de todos los países que, al conjugarse con el alza en los precios del petróleo por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), también en 1973, mostró un entorno complicado. Lo anterior hizo llegar a los países capitalistas a la conclusión de que el manejo inadecuado de la política económica había ocasionado, en gran parte, la crisis que se estaba viviendo. Por lo anterior, era necesario pasar a otra etapa del capitalismo, en la cual se buscaba ampliar los mercados para mantener la rentabilidad del capital y con ello dar continuidad a este modelo.

POLÍTICAS ECONÓMICAS MEXICANAS ENTRE 1970 Y 1990

Antecedentes

Al término de la Revolución mexicana, y propiamente a partir de la administración del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), México atra-

fijos con respecto al dólar y éste era convertible en oro a una tasa fija de 35 dólares por onza. Se pretendía utilizar el dólar como moneda universal, para evitar que las naciones iniciaran "guerras" devaluatorias y promover sus exportaciones, ya que esto propiciaba inflación e inestabilidad, además de entorpecer el comercio internacional. En la práctica, esta situación le permitió a Estados Unidos obtener grandes ganancias derivadas de los dólares que se usaban en todo el mundo y mantener un déficit en balanza de pagos por un largo periodo. Murray N. Rothbard, "What has Government Done to Our Money?", *Essays in Political Economy*, Von Mises Institute Journal, disponible en la página oficial del Instituto: <<http://www.mises.org/money/4s7.asp>>

²⁰⁹José Quijano, *op. cit.*, p. 32.

vesó por un periodo de relativa estabilidad política que durante muchos años no había tenido. Este factor fue importante para que la economía se desarrollara con buenos resultados, por lo que al periodo comprendido entre 1940 y finales de los sesenta se le identifica como “el milagro mexicano”.²⁴⁰

Desde la administración de Ávila Camacho (1940-1946), se sentaron las bases para adoptar como estrategia central del Estado la sustitución de importaciones. Ésta se basaba en que los países en vías de desarrollo debían reducir al mínimo sus importaciones, normalmente manufacturas, por sustitutos fabricados localmente, promoviendo un crecimiento hacia adentro. México, como la mayoría de los países de América Latina y en gran parte del mundo, adoptó este modelo, producto de la influencia de la CEPAL y de las ideas de Prebisch y Singer sobre industrialización. Este mecanismo se traducía en una amplia participación estatal en la economía, con los siguientes rasgos:

- Una economía esencialmente cerrada con un alto nivel de proteccionismo, mediante impuestos especiales y aranceles.
- Medidas de fomento por medio de incentivos fiscales al crecimiento industrial.
- Financiamiento a la industria a través de Nacional Financiera, principalmente.
- Acciones del Banco Central en lo referente a la política monetaria para equilibrar la economía.
- Expansión de las empresas estatales.

Las estrategias económicas fueron tomadas como enunciados generales de la política económica nacional a lo largo de este periodo y cada presidente las adecuó a su administración, transformando su discurso político de acuerdo con la situación del país. Esta adecuación también incluiría a la administración pública, pues el impulso a la industrialización requirió de órganos gubernamentales que resolvieran la creciente complejidad de un sistema capitalista en crecimiento, y que a través de la participación estatal aseguraran la estabilidad para el desarrollo.²⁴¹

Al conjugarse con las estrategias económicas anteriores, la política social adoptada identificaba al gobierno con el modelo de Estado benefactor. En este sentido, se ampliaron de manera sustancial los progra-

²⁴⁰ Para abundar en el tema véase Barbara Stallings y Wilson Peres, 2000, p. 37.

²⁴¹ Rolando Cordera, 1985, pp. 61 y ss.

mas de seguridad y asistencia sociales con miras a dar un cauce burocrático a las relaciones con los obreros y los trabajadores del estado. En el nuevo contexto, el Estado se consolidó como el árbitro de última instancia en los conflictos entre trabajadores y patrones, pues el discurso revolucionario establecía un pacto social para asegurar bienestar y desarrollo para campesinos y obreros básicamente, mientras que los intereses de los propietarios no estarían, de inicio, incluidos. María del Carmen Pardo describe acertadamente el papel de la administración pública en este periodo:

[...] como representante de intereses, y que cobró plena vigencia al invocarse la modernización administrativa como recurso para ampliar el consenso social. La concertación empieza a verse como llave del éxito de muchos programas, lo que significa incorporar intereses de sectores y grupos de sociedad, en muchos casos formados como “clientes” de la administración pública.²¹²

No obstante, la etapa comprendida entre 1958 y 1970 es considerada de un gran desempeño de la economía mexicana,²¹³ al finalizar la década de los sesenta, se empezó a observar un rasgo de insuficiencia en el mercado interno para absorber la oferta que había en el país, lo cual evidenciaba un fenómeno económico conocido como “estrechez de mercado”, que por sus características impediría en los años siguientes que el modelo continuara siendo efectivo.²¹⁴ Paralelamente, el exceso de oferta de trabajo que se había generado desde los años cuarenta, a raíz de las migraciones del campo a la ciudad, y que se puede apreciar en el cuadro siguiente, incidió en un abaratamiento de la mano de obra, acentuando esta estrechez del mercado (véase cuadro 5).

²¹² María Pardo, “La modernización administrativa en México”, citada por Eduardo Larrañaga, enero-marzo de 1994.

²¹³ La economía mexicana creció a tasas promedio de cerca de 7 por ciento anual con una inflación de menos del 3 por ciento al año.

²¹⁴ Derivado del proceso de industrialización en México, para mediados de la década de los cincuenta, el sector empresarial que captaba aproximadamente el 50 por ciento del ingreso nacional, representaba un socio atractivo para las empresas extranjeras. En parte, este factor, combinado con la estabilidad que se venía manifestando en el país, motivó la entrada de industrias de mayor peso, como la automotriz y de electrodomésticos, en forma de trasnacionales, con participación nacional. Sin embargo, al paso del tiempo, el número de personas que tenían acceso a estos bienes, es decir el mercado interno, era reducido. Esto impedía que estas empresas mantuvieran un crecimiento constante, ya que no había condiciones para generar economías de escala que permitieran abatir costos y llegar a un mayor número de consumidores. Miguel Ángel Rivera, *op. cit.*, 1989, pp. 27-37.

CUADRO 5
POBLACIÓN TOTAL DE MÉXICO Y SU DISTRIBUCIÓN

Decenio	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Población total	19,649	25,779	34,923	48,225	66,847	81,249
Rural	15,721	18,570	20,541	24,397	29,263	23,289
%	80	72	59	50.6	43.8	28.7
Urbana	3,928	7,209	14,382	23,828	37,584	57,960
%	20	28	41	49.4	56.2	71.3

Fuente: CONAPO (Consejo Nacional de Población). Series históricas varios años.

Asimismo, los incentivos gubernamentales que se dieron para impulsar la industrialización del país, menguaban los recursos públicos destinados a apoyar el crecimiento de la actividad agropecuaria. Lo anterior tuvo dos efectos: por un lado, se frenó la etapa de consolidación del sector primario en aras de la modernización industrial; y por otro, los trabajadores rurales que no emigraron a la ciudad resentían el deterioro gradual de sus condiciones económicas. La evolución del Producto Interno Bruto (PIB) y su composición, así como la Población Económicamente Activa (PEA) en cada sector, se puede observar en el cuadro 6:

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DEL PIB NACIONAL Y POR SECTORES, RESPECTO
A LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

Año	Primario				Secundario				Terciario					
	PIB ¹	PEA ²	PIB	%	PEA	%	PIB	%	PEA	%	PIB	%	PEA	%
1940	73.6	5,858	14.3	19.4	3,831	65.4	18.5	25.1	909	15.5	40.8	55.5	1,118	19.1
1950	130.9	8,272	25.1	19.2	4,824	58.3	34.7	26.5	1,319	15.9	71.1	54.3	2,129	25.7
1960	237.6	11,274	37.8	15.9	6,097	54.1	69.4	29.2	2,144	19	130.5	54.9	3,033	26.9
1970	468.1	13,343	54.8	11.7	5,004	37.5	161	34.4	3,833	23.1	252.3	53.9	5,256	39.4
1980	855.3	22,066	70.1	8.2	5,693	25.8	280.6	32.8	4,457	20.2	504.6	59	7,363	54
1990	1,140.30	24,063	90.1	7.9	5,751	23.9	323.8	28.4	6,810	28.3	726.3	63.7	11,502	47.8

¹Base 1993=100. Cifras en miles de millones de pesos.

²Citas en miles de personas.

Fuente: Banco de México, SA. Subdirección de Investigación Económica y Bancaria. Banamex, México Social, 1996-1998.

El detrimento del nivel de vida de gran parte de los trabajadores urbanos y rurales pertenecientes al sector popular, a quienes el régimen había

prometido asegurar su bienestar y desarrollo, en conjunto con el crecimiento de la clase media formada principalmente por profesionistas, a quienes el mercado laboral no les brindaba las oportunidades demandadas, como se observa a continuación, fueron, en parte, puntos que desencadenaron el clima de tensión que propició los levantamientos sociales de ferrocarrileros, maestros y médicos a partir de 1958 y 1959 (véase cuadro 7).

CUADRO 7
COMPARACIÓN ENTRE LA CREACIÓN DE OCUPACIONES PARA PROFESIONALES
Y LOS EGRESADOS UNIVERSITARIOS, MÉXICO, 1950-1990

Periodo	Ocupaciones para profesionales (Datos acumulativos)	Egresados universitarios
1950-1960	70,000	50,000
1960-1970	100,000	120,000
1970-1980	270,000	452,257
1980-1990	311,000	1,305,000

Fuente: *Economic growth and human-resource developmet.*

Aun cuando, en opinión de Enrique Cárdenas, desde la década de los cincuenta se identifica cierto detrimento en el nivel de vida de algunos sectores de trabajadores, urbanos y rurales, la verdadera caída de los salarios se observa a partir de los años setenta. Cárdenas comenta que el rígido corporativismo que ejerció el régimen, motivó a que los trabajadores que no estaban de acuerdo con el mismo y demandaban una mayor autonomía sindical, tuvieran seguidores que se arriesgaban a exigir sus derechos laborales al gobierno, que no siempre eran económicos sino también de autonomía y democracia sindical.²¹⁵

Déficit interno

La práctica del gasto deficitario fue utilizada por los gobiernos mexicanos desde el periodo posrevolucionario y con mayor intensidad a partir de la etapa del desarrollo estabilizador (1958-1970), entre otras razones para regular el mercado, generar demanda agregada a través de la creación de empresas paraestatales y apoyar las políticas de desarrollo industrial.²¹⁶

²¹⁵Entrevista con el doctor Enrique Cárdenas, 9 de abril de 2008.

²¹⁶Después de la devaluación de 1954, el déficit interno tendió a incrementarse ya que el gasto público que se realizaba no se compensaba con los ingresos del gobierno, en particular, la política fiscal que se venía aplicando no era suficiente para cubrir los gastos que el gobierno

Al momento en que Luis Echeverría llegó al poder en 1970, los indicadores macroeconómicos representaban ya un “foco rojo”, pues el déficit interno ascendía a 3.8 por ciento del PIB. Este presidente optó, al inicio de su administración, por reducir el gasto público y la base monetaria, hecho que trajo consigo un estancamiento de la economía. Además, el no liberar el tipo de cambio por temor a una devaluación, llevó a una sobrevaluación. En 1971 se presentó el crecimiento del PIB más bajo desde 1959, equivalente al 4.2 por ciento, por lo que las estrategias anteriores cambiaron diametralmente a partir del segundo año del gobierno echeverrista. En su discurso para dar a conocer la política económica a seguir, el presidente mencionó que a pesar de que el país había atravesado por una “época prolongada de crecimiento económico”, los avances no correspondían al aumento de la riqueza efectiva del pueblo, pues persistía “una distribución desigual del ingreso” y declaró: “no es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso”, asegurando que en su administración, la política económica se orientaría a lograr una participación más equitativa de la población del país en los beneficios del desarrollo.²¹⁷

De esta forma, el gasto público se incrementó un 20 por ciento y se destinó una parte importante del mismo al rubro social, concretamente a los sistemas de seguridad social urbana y rural, a los programas de educación y adiestramiento para el trabajo y a los programas de salud pública y vivienda popular. Todas estas medidas se asocian con el modelo de “populismo económico”, utilizado por más de un país en la región latinoamericana. Por otro lado, el gobierno implementó diversas medidas fiscales que tenían por objeto la redistribución del ingreso, entre las que introdujo una tasa especial del 10 por ciento para gravar artículos y servicios cuyo consumo supusiera una capacidad económica superior.²¹⁸ Asimismo, consideró importante modificar la política vigente de empleo y salarios, así como nuevas formas de organización de la producción que pudieran resolver los desequilibrios de la economía.²¹⁹

realizaba. Por lo anterior, se impulsaron reformas tributarias que permitieron mantener una disciplina fiscal con un nivel de déficit aceptable. Enrique Cárdenas, 1986, p. 81.

²¹⁷ Tomado del discurso de Luis Echeverría Álvarez con motivo de la “Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1972”, disponible en: <<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/48/2do/Extra/19720404.html>>

²¹⁸ Tomado de la “Exposición de motivos de la iniciativa para reformar y adicionar diversos impuestos federales”, *El mercado de valores*, 28 de diciembre de 1971, p. 783.

²¹⁹ En el Primer Informe de Gobierno, Echeverría plasmaba la política económica a seguir en los años siguientes, reconocía los desajustes de la economía marcados por una disminución de la productividad en el campo y entre las propias ramas de la actividad industrial, al tiempo que ofrecía incentivos a las industrias que invirtieran en desarrollo tecnológico para

Para compensar el efecto del gasto deficitario, el presidente Echeverría volcó su atención en los ingresos del petróleo, con lo cual se incrementó la “petrolización” de la economía, y para financiar la comercialización del mismo, continuó solicitando préstamos a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y los bancos comerciales, sobre todo a partir de 1973.²²⁰ El aumento de la participación del Estado en la economía, buscando evitar la devaluación y sus efectos colaterales con el propósito de recuperar la estabilidad social y asegurar la permanencia del partido en el poder, tuvo como resultado la crisis económica de 1975, caracterizada por un déficit público que representaba el 10 por ciento del PIB, un déficit de la balanza comercial de 4,400 millones de dólares y un índice inflacionario del 17 por ciento. Un factor que agravó lo anterior fue la propia situación económica que atravesaba Estados Unidos desde 1970, mostrando una economía desacelerada que no podía continuar absorbiendo los productos mexicanos, cuyo volumen representaba para fines de la década anterior, el 70 por ciento de las exportaciones totales de México.²²¹

Ante tal escenario fue inminente la devaluación y el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar pasó a 19.50, esto es, un porcentaje de pérdida de valor de la moneda mexicana del 56 por ciento. Esta crisis económica llevó a Echeverría a recurrir nuevamente al financiamiento externo, acentuando con ello uno de los problemas que se volverían centrales en la economía de México: la deuda externa.

Endeudamiento externo

El despunte y evolución del endeudamiento externo en la época moderna de México, tuvo como origen el periodo del desarrollo estabilizador, sobre todo durante los años 1958-1970, cuando “la deuda externa comenzó a aumentar de forma notable”.²²²

En este periodo, la cobertura del déficit fiscal, la inyección de los recursos públicos al desarrollo de la industria pública y privada, el desequilibrio

modernizar la planta productiva. Luis Echeverría Álvarez, Primer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1971.

²²⁰ A partir de 1973 el aumento de los precios del petróleo de la OPEP generó un exceso de recursos en los países productores, que se canalizaron a través de los bancos comerciales internacionales. Esto aumentó considerablemente la oferta de crédito mundial durante los años setenta.

²²¹ Luis González Souza, 1993, p. 123.

²²² Carlos Marichal, 1988.

de la balanza comercial, así como el mantenimiento de un tipo de cambio fijo, se financiaron con recursos del exterior. Para 1960 la deuda externa ascendía a 938 millones de dólares y, de éstos, el 41 por ciento estaba a cargo de los bancos comerciales de Estados Unidos; el 37.6 por ciento correspondía al financiamiento de otras agencias oficiales como el Export-Import Bank y el Banco Mundial, mientras que el 21.4 por ciento representaba créditos comerciales negociados por empresas privadas. Sin embargo, la deuda externa se incrementó a 7246 millones de dólares entre 1960 y 1970. En el siguiente sexenio, derivado de la política del populismo económico, en los primeros cuatro años de la administración de Luis Echeverría la deuda externa se duplicó y para 1976 había alcanzado los 25 000 millones de dólares. La deuda privada representaba alrededor del 30 por ciento del total, en tanto que los principales deudores del sector público eran CFE y el sector eléctrico, PEMEX, BANRURAL, NAFINSA, FINASA y TELMEX.²²³

Estos datos nos dan una idea de la situación económica del final del sexenio echeverrista, acentuada por la salida de capitales de gran parte de inversionistas y empresarios, que vieron afectados sus beneficios por las medidas llevadas a cabo por el mandatario. Para enfrentar la crisis, se solicitaron préstamos por 2500 millones de dólares en 1976, a los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, los cuales otorgaban el apoyo financiero manejando algunas condiciones para la adopción de medidas específicas de disciplina fiscal y gasto público,²²⁴ que permitieran a los países superar sus problemas de balanza de pagos, los cuales fueron recurrentes en algunas naciones de América Latina. Entre los lineamientos dictados en este sentido, encontramos el mantenimiento de un tipo de cambio que no distorsionara el intercambio comercial y financiero internacional, la reducción, e incluso eliminación, de las licencias de importación y la disminución de aranceles entre 10 y 15 por ciento para las manufacturas, así como el control de salarios para reducir la inflación. Sin embargo, de manera generalizada hubo un rechazo para la adopción de las medidas señaladas, ya que los gobiernos consideraban que atentaban contra la soberanía y significaban

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ A partir de la década de los años cincuenta, tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial, empezaron a utilizar el concepto de "condicionalidad" para expresar las políticas de ajuste y reforma, que de forma negociada con el equipo técnico de estos organismos, quedaban plasmadas a manera de compromisos en la "carta de intención" que forma parte del Acuerdo General de Préstamo (AGP) que cada país debe presentar ante estos organismos para solicitar asistencia financiera. La condicionalidad varía de acuerdo con la situación particular de cada país y el AGP es considerado un documento sujeto a políticas de confidencialidad. *Informe Anual del Fondo Monetario Internacional 2005*, pp. 39-42.

una intrusión, no sólo en la economía sino también en la política interna, que se veía obligada a aceptar la injerencia extranjera a la que siempre se había opuesto. En el caso de México, el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo entre 1978 y 1979 devolvió a López Portillo la autonomía para manejar el gasto público y el endeudamiento externo, de acuerdo con los intereses del régimen y sin estar sujeto a la injerencia del exterior.

La crisis de 1982

Al abandonar el plan de estabilidad acordado con los organismos financieros internacionales, el presidente López Portillo optó por lo que llamaría “administrar la abundancia”, emprendiendo múltiples proyectos sumamente ambiciosos para el desarrollo integral del país. Parte sustancial de los mismos, fue la construcción de una sólida infraestructura que permitiera la exportación a mayor escala del petróleo y sus derivados. Para ello, además de utilizar los ingresos de las exportaciones petroleras,²²⁵ el mandatario hizo uso del crédito internacional.²²⁶ Adicionalmente, el gobierno invirtió en prácticamente todas las ramas productivas, como energía nuclear, petroquímica, infraestructura agrícola, vías rápidas, siderúrgica, entre otras.

Los ingresos en dólares por concepto de las exportaciones petroleras y por los préstamos internacionales, incidieron en el aumento del circulante, lo que provocó la elevación de los precios. Asimismo, el tipo de cambio se mantuvo estable repercutiendo en una sobrevaluación del peso, que afectó la competitividad de las mercancías no petroleras. Las condiciones externas empezaron a cambiar a partir de 1981, con el alza de las tasas de interés estadounidenses. Sin embargo, no ocurriría un cambio en la política económica nacional, ya que el país continuó recibiendo préstamos directos o avalados por el Banco Mundial. Para mediados de ese año, el efecto anterior se conjugó con la caída de los precios del petróleo y esto, combinado con los vencimientos del pago de la deuda, puso a México en una posición delicada.

Para agosto de 1982 el gobierno no podía continuar con los pagos de la deuda, lo que llevaría al estallido de la crisis: el peso pasó de 28.5 a 46 pesos

²²⁵Las exportaciones por este concepto pasaron de 202 millones de barriles diarios en 1977 a 828 millones de barriles en 1980, lo que representaba el 78 por ciento de las exportaciones totales mexicanas. Carlos Marichal, 1988, pp. 451 y ss.

²²⁶Esta decisión se fundamentó en los criterios de que el nivel de precios del petróleo era alto y la expectativa en cuanto al precio y la demanda eran sumamente alentadores, por lo que continuar con el endeudamiento externo no fue percibido como un riesgo para la economía mexicana.

por dólar, ya que las reservas internacionales fueron insuficientes para hacer frente a la demanda de divisas. La fuga de capitales llegó a 28000 millones de dólares y la deuda externa representaba más del 40 por ciento del PIB.

*Influencia en la política económica
de las instituciones financieras
internacionales: el FMI y el BM*

Aunque la administración de López Portillo puso en práctica medidas desesperadas para evitar la bancarrota del país, como la nacionalización de la banca, hubo factores internos y externos que, al entrelazarse, complicaron aún más la crisis. Los créditos internacionales provenientes de la banca privada se cerraron, tanto para México como para otras naciones latino-americanas que estaban en una situación similar. Fue en este momento que los organismos financieros internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desempeñaron un papel crucial en la difusión de los lineamientos político-económicos, que dieron forma en la siguiente década al “nuevo orden mundial”.²²⁷

Al observar la delicada situación en la que se encontraba México, el gobierno estadounidense planteó un rescate financiero por 8750 millones, que le permitieran al país negociar la moratoria temporal en 1982 y evitar efectos aún más devastadores en la economía mundial.

A fines de ese año llegó a la presidencia Miguel de la Madrid quien, como se mencionó anteriormente, tuvo que firmar un nuevo acuerdo de facilidad ampliada con el FMI por 3700 millones de dólares, para afrontar los pagos de la deuda y restablecer la economía del país. Este dinero se le proporcionaría mediante el compromiso de implementar un Plan de Ajuste Estructural, con medidas que garantizaran la recuperación económica, que señalaban que los fondos se entregarían de manera escalonada después de que el organismo financiero mencionado comprobara que se estaban cumpliendo los acuerdos. Además del contenido financiero, el plan proponía medidas para delinear las condiciones e implementar el cambio de una

²²⁷ Desde la difícil situación que vivió México en 1976, estos organismos habían tratado de imponer como requisito para los préstamos futuros la adopción de la condicionalidad, que pretendía ordenar las finanzas públicas de acuerdo con los nuevos esquemas de desarrollo capitalista. Observando la injerencia extranjera en la política nacional que implicaban estos planes, los distintos países se habían resistido constantemente a adoptarlos. Sin embargo, a medida que la situación económica a nivel mundial demostraba la necesidad de financiamiento, tanto el FMI como el Banco Mundial aumentaron la condicionalidad en número y áreas de cobertura para otorgar la asistencia financiera.

economía proteccionista y cerrada, a una inserción al modelo global que se pretendía instalar en el mundo. Al mismo tiempo se incluían, de forma incipiente, algunas de las llamadas condiciones de gobernabilidad, tendentes a lograr un clima de estabilidad social en el país, favorables para la seguridad y prosperidad de las transacciones comerciales derivadas del libre mercado, teniendo como base el establecimiento de un Estado democrático de derecho, que respetara y salvaguardara los derechos civiles, incluso de los extranjeros.²²⁸ El discurso hacia la sociedad enfatizaba que la esencia de estos cambios radicaba en que permitirían una gestión pública que desalentara la corrupción de los gobiernos y elevara el nivel de bienestar de los ciudadanos, a través de una mayor participación de los mismos en las decisiones públicas.²²⁹ Lo anterior, tuvo como base la creación de instituciones que pudieran devolver la gobernabilidad a los estados.

La necesidad de obtener estos recursos para estabilizar la economía del país con la sujeción a las reformas estructurales era imperante, y la formación profesional del presidente De la Madrid favorecería la implementación de las mismas.²³⁰

A través del plan de ajuste, identificado por De la Madrid como Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), se llevó a cabo una importante labor de privatización de paraestatales. Para septiembre de 1985

²²⁸ Aunque algunos autores consideran incluso redundante este concepto, desde el análisis jurídico se considera válido, partiendo de que la corrupción administrativa que se había presentado, sobre todo en las economías de los países subdesarrollados, se vislumbraba que podía ser aún más corrosiva en el tránsito de los sistemas nacionales al modelo de libre mercado. Por lo que era necesaria la creación de instituciones complementarias que permitieran ejercer un mayor control sobre los poderes tradicionales, al mismo tiempo que las decisiones de los individuos que conforman el Estado democrático, fueran reconocidas y canalizadas a través de las mismas para formar parte de los mecanismos de control dentro de este nuevo sistema. Rodolfo Vázquez, "Corrupción y Estado democrático de derecho", en Andrés Roemer, 2005, pp. 285-292.

²²⁹ Entre los cambios jurídicos que el presidente De la Madrid aprobó para llevar la participación democrática a la práctica, están las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución, para establecer la Ley de Planeación, en la cual se asentaba que el Estado debería delinear los mecanismos para la participación de la sociedad en los planes sexenales de gobierno.

²³⁰ Miguel de la Madrid, además de ser abogado, estudió un posgrado en administración pública en la Universidad de Harvard. La formación académica de estos funcionarios públicos en instituciones sobre todo de Estados Unidos, fue parte del cambio que se pretendía impulsar a nivel de los líderes políticos latinoamericanos, para la aplicación de teorías económicas modernas bajo el enfoque del libre mercado. Esta influencia destacaba que un elemento decisivo del pobre desarrollo en Latinoamérica, se debía en gran parte al tipo de liderazgo ejercido por los mandatarios anteriores y que había provocado un deterioro de la gobernabilidad en la región, dando paso al clima de inestabilidad social creciente.

se habían liquidado, transferido, fusionado o vendido 205 entidades y 261 estaban en proceso, dejando un saldo de alrededor de 700, comparadas con las 1 455 que existían en 1982. Se registró una importante disminución de subsidios y una importante liberación de importaciones y reducción de aranceles. Las metas de disciplina fiscal que supervisó el FMI para el otorgamiento periódico de los fondos comprendían la reducción del déficit fiscal como porcentaje del PIB, del 15.9 por ciento en 1982 al 8.1 en 1983 y 6.5 en 1984 (alcanzándose sólo el 7.2 por ciento);²³¹ y otras medidas graduales para mantener el control de la inflación mediante la intervención del gobierno en la política monetaria, el establecimiento de topes salariales, la fijación de tipos de cambio y el control de las tasas de interés bancarias.

Paralelo al continuo escrutinio de la política económica por parte del FMI y el Banco Mundial,²³² el gobierno empezó a sufrir las presiones de diversos sectores industriales norteamericanos para evitar la entrada de los productos nacionales a Estados Unidos, ya que López Portillo había declinado la entrada de México al GATT años antes. El convencimiento de Miguel de la Madrid de la necesidad de una apertura económica sería decisivo para el cambio de modelo económico, y su actitud de aceptación y promoción internacional de los principios integracionistas globales, le brindarían el apoyo del gobierno estadounidense para continuar gestionando el respaldo financiero con los organismos financieros internacionales. Como resultado de esta postura, después de tres años de negociación, México ingresa al GATT, en enero de 1986, comenzando, según algunos autores, el periodo de mayor dependencia por parte del gobierno mexicano a las decisiones y requerimientos provenientes del exterior, específicamente, por parte de Estados Unidos.

Aunque las medidas adoptadas en el plan de ajuste por Miguel de la Madrid fueron rígidas, sólo lograron retardar los efectos totales de la crisis de 1982. En 1986 retornó el saldo deficitario en la cuenta corriente, las

²³¹ Tercer Informe de Gobierno, Miguel de la Madrid Hurtado, 1 de septiembre de 1985.

²³² De acuerdo con el informe *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance* publicado por el Banco Mundial, esta institución inició sus operaciones de apoyo a la reforma del sector público en Latinoamérica a inicios de los años ochenta, básicamente para respaldar el ajuste estructural y la liberalización económica. Las primeras operaciones se enfocaron en fortalecer las funciones centrales del gobierno para que estas naciones pudieran sortear las crisis económicas. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance A World Bank Strategy*, Public Sector Group Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, noviembre de 2000: <<http://www.worldbank/Reforming.pdf>>

reservas de divisas descendieron a un nivel peligroso, el peso entró en caída libre con respecto al dólar y el crecimiento para el conjunto del año fue negativo (-3.8 por ciento).

Además en octubre de 1987 la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) registró una caída del 50 por ciento de su volumen de capitalización. De enero a diciembre de 1987 la moneda mexicana había perdido el 192 por ciento de su valor tras sucesivas depreciaciones y la inflación anual registró una tasa aproximadamente de 160 por ciento, la más alta de toda la década e historia moderna de México. A pesar de que se tomaron algunas medidas económicas medianamente exitosas como el Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987, que tuvo como objetivo combatir la inflación, en general los años ochenta habían representado un terrible caos económico, con un importante clima de inestabilidad social.

EL TLCAN Y LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PAÍS

En la misma década, a través de los préstamos otorgados por el FMI y el BM a las economías en desarrollo, se impusieron medidas tendentes a impulsar la liberalización de la economía en la región, brindando a Estados Unidos la posibilidad de elevar sus niveles de rentabilidad y tener una posición favorable dentro de los nuevos bloques económicos.²³³

Ante esto, y con la aparición de nuevas tecnologías que facilitaban las transacciones comerciales, el presidente George Bush, además de dar continuidad a acuerdos comerciales como el Acuerdo General sobre el Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés), dio inicio a una serie de negociaciones regionales de integración sobre la base de las reformas estructurales promovidas años antes a través de los organismos financieros internacionales. Como parte del proceso anterior, se revisaron los avances de las distintas naciones que implementaron los planes de ajuste estructural emprendidos a raíz de la crisis de deuda latinoamericana de 1982, sin observarse resultados sobresalientes, como lo muestra el cuadro 8.²³⁴

²³³ Como país altamente industrializado, a Estados Unidos le resultaba conveniente impulsar el libre mercado. Desde 1986 las exportaciones estadounidenses contribuyeron en aproximadamente el 40 por ciento del PIB de aquel país.

²³⁴ Este estudio tomó una muestra de nueve países para analizar los resultados obtenidos. Aunque se observa un desempeño favorable en el caso de algunos de ellos, al obtener el promedio ponderado, este autor considera que no se recuperó el ritmo de crecimiento del periodo base.

CUADRO 8
CRECIMIENTO DEL PIB EN PERIODOS DETERMINADOS

<i>Paises</i>	<i>Periodo base</i>	<i>Periodo de crisis</i>	<i>Periodo posterior a la crisis</i>	
			<i>Recuperación</i>	<i>Crecimiento</i>
<i>Alto crecimiento</i>				
Argentina	3.8	-1.1	10.1	4.5
Bolivia	3.5	-1.7	3.5	4.3
Chile	3.9	1.4	5.2	7.6
Perú	4.9	-1.2	5.1	4.2
Promedio simple	4.00	0.8	6.00	5.2
<i>Bajo crecimiento</i>				
Brasil	7.00	1.3	-	2.4
Colombia	5.1	2.8	-	3.8
Costa Rica	6.5	0.2	-	4.00
Jamaica	5.5	-1.2	-	2.1
México	6.5	1	2.4	3.3
Promedio simple total	6.1	0.8	-	3.1
Promedio simple total	5.2	0.2	5.3	4
Promedio ponderado total	6.00	0.8	4.9	3.4
<i>Determinación de la periodización del pib</i>				
<i>Paises</i>	<i>Periodo base</i>	<i>Periodo de crisis*</i>	<i>Periodo posterior a la crisis</i>	
			<i>Recuperación</i>	<i>Crecimiento</i>
Argentina	1950-1980	1980-1990	1990-1992	1992-1998
Bolivia	1950-1978	1978-1986	1986-1990	1990-1998
Chile	1950-1970	1970-1984	1984-1987	1987-1998
Perú	1950-1980	1980-1990	1990-1994	1994-1998
Brasil	1950-1980	1980-1992	-	1992-1998
Colombia	1950-1980	1980-1986	-	1986-1998
Costa Rica	1950-1980	1980-1985	-	1985-1998
Jamaica	1950-1974	1974-1986	-	1986-1998
México	1950-1980	1980-1986	1986-1989	1989-1998

*Correspondiente al periodo de implementación de las reformas de primera generación.

Fuente: André Hoffman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas Económicas núm. 54, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

A partir de estos resultados, Estados Unidos dio a conocer el mencionado Consenso de Washington, que sería implementado a partir de 1990 como directriz en la integración económica.²³⁵

²³⁵El Consenso de Washington fue diseñado por el inglés John Williamson, con el propósito de dar continuidad a las políticas implementadas a través de los planes de ajuste iniciados por los países latinoamericanos en la década anterior. Este proyecto contenía medidas consideradas por Williamson como necesarias "para orientar a los gobiernos de países en desarrollo

Aunque la base de este proceso en el continente era el TLC con México y Canadá, también se tomó en cuenta la Iniciativa para las Américas²³⁶ para el resto de las economías latinoamericanas que pretendían integrarse a este esquema y asegurar la conformación del bloque americano. Con estos antecedentes, la incorporación de México en los planes de Estados Unidos era sumamente importante, y la llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder brindaría un escenario propicio para consolidar el sueño que, según Paul Krugman, había tenido el Departamento de Estado estadounidense por mucho tiempo.²³⁷

En 1988, momento en que Salinas asumió la presidencia de México, el 45 por ciento del PIB se destinaba al pago de la deuda y el servicio de la misma, por lo que la sombra de una moratoria se cernía sobre la economía mexicana como un freno para el desarrollo del país. Los compromisos financieros que se tenían con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ascendían a 107 000 millones de dólares.²³⁸ Al mismo tiempo, las medidas tendentes a completar los cambios necesarios para integrar a México al entorno global no eran menos significativas.

El perfil de Salinas, formado en Harvard al igual que su antecesor, en conjunto con los compromisos de ajuste económico que había heredado, configuraban el momento idóneo para la integración de México en el nuevo entorno global. Debido a las diferencias de la economía mexicana y la estadounidense, se formaron algunas posiciones encontradas al interior de ambos gobiernos, lo que generó una gran expectativa en la opinión pública internacional, pero sería hasta principios de junio de 1990, durante un

y organismos internacionales a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos". Además de las metas en cuanto a la reducción del déficit público, disciplina fiscal y control de inflación, se hacía un énfasis especial en los aspectos de liberalización comercial, tales como políticas desreguladoras, control del tipo de cambio y una política de apertura para la inversión extranjera directa. Al mismo tiempo, se mencionaba de forma tangencial la continuidad de las reformas estructurales enfocadas a la función pública, que permitieran la reducción de la pobreza en las distintas economías. Para abundar en el tema véase John Williamson, "From the Washington Consensus towards a new Global Governance," Ronda de Conferencias, Barcelona 2004, 24 y 25 de septiembre de 2004: <<http://www.barcelona2004.org/esp/actualidad/noticias/html/f046034.htm>>

²³⁶ Véase Anexo, cuadro A, punto 8 c.

²³⁷ En la opinión de Paul Krugman "el incómodo nacionalismo" esgrimido por los presidentes mexicanos de la vieja guardia, se convertía ahora en un discurso que difundía las bondades del nuevo esquema capitalista estadounidense. Estados Unidos no podía dejar pasar una oportunidad como ésta, en la cual, los compromisos financieros de México requerían de un recurso como la integración formal a la economía estadounidense para superar los efectos de una crisis que estaba tocando fondo. Paul Krugman, citado por Federico Novelo, 2002, pp. 90 -98.

²³⁸ Carlos Marichal, 1988.

viaje de Salinas a Washington, cuando el presidente aceptó que comenzaran las negociaciones para la firma del TLC.²³⁹

Aunque fue hasta 1990 que se anunció el inicio formal de las negociaciones, los cambios estructurales iniciados por el presidente Salinas daban por hecho que el acuerdo se concretaría. La esencia de estos cambios contenida inicialmente en la condicionalidad relativa a la gobernabilidad, impulsada sobre todo por el FMI y el Banco Mundial a inicios de la década, y de otros elementos ideológicos como el Consenso de Washington anunciado en 1989 y el neoinstitucionalismo de Douglas North, creaban el sustento teórico necesario para que el libre comercio prosperara. Además, se esperaba que la participación del Estado en la economía se redujera cada vez más y la participación de la sociedad se fortaleciera bajo un enfoque favorable para la integración al nuevo orden mundial.²⁴⁰ Esta pretendida reorganización mundial involucraba profundos cambios a nivel político, desde la reforma del Estado con sus implicaciones jurídicas, hasta la creación de instituciones que aseguraran el paso hacia la democratización de México.

Era imprescindible que el escenario político de cada país fuera estable, y una forma de garantizarlo sería con gobiernos elegidos auténticamente por la mayor parte de los ciudadanos, es decir, por medio de sistemas democráticos con elecciones libres.²⁴¹ Era preciso fortalecer el Estado de derecho, cuyas leyes e instituciones reconocieran y garantizaran los derechos civiles y políticos, no sólo de los nacionales sino también de los extranjeros que participaban en las transacciones comerciales, o que representaban a las firmas transnacionales que abrieran oficinas en los mismos. Esto tenía como meta la exigibilidad de los compromisos comerciales y laborales que quedaban estipulados en los contratos mercantiles que se firmaban.²⁴²

²³⁹ En noviembre de 1988, siendo ambos los candidatos electos para la presidencia, George HW Bush y Carlos Salinas se reunieron en Texas para tener una plática informal. Diversos analistas coinciden en que, desde este momento, convinieron en la decisión de firmar el TLC y las condiciones para la firma del mismo. Federico Novelo, 2002.

²⁴⁰ Véase Anexo, cuadro A, punto 52 S.

²⁴¹ Este nuevo impulso democrático iniciado por James Carter y continuado por sus sucesores, contenía ideas como el establecimiento de los nuevos estados democráticos, revalorizando la noción de individuo, con derechos y obligaciones, civiles y políticas, que permitieran el sostenimiento de los nuevos esquemas globales. Como ejemplo de lo anterior, tenemos los llamados derechos de propiedad, que se hicieron exigibles en todas las legislaciones de los países que estaban participando en acuerdos comerciales multilaterales. Esto se refiere a que, tanto los nacionales como los extranjeros gozan de los mismos derechos para la adjudicación de bienes y la participación en empresas, incluso del sector público. En el Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos y Canadá, en las disposiciones generales que figuran en el primer tomo del mismo, viene estipulada esta condición. *Tratado de Libre Comercio*, copia Documento Original, parte I, Consideraciones generales.

²⁴² Véase Anexo, cuadro A, punto 18 E.

En este sentido, los resultados de la política del presidente Salinas fueron positivos. En los dos primeros años de su gobierno emprendió las reformas económicas requeridas a través del gran parteaguas que fue la reforma del Estado Mexicano.²⁴³ Asimismo, se registraron avances de recuperación económica importantes como una disminución de la deuda (interna y externa), que pasó del 64 por ciento del PIB en 1988, al 22 en 1994, mientras que el pago por servicio de la misma pasó del 17 al 9.8 por ciento en el mismo periodo. La inflación disminuyó del 58 por ciento en 1988, al 28.9 en 1990, hasta llegar al 9.8 en 1994.

CUADRO 9

RELACIÓN ENTRE LAS REFORMAS Y SUS RESULTADOS PARA LOS AÑOS NOVENTA

Países	Reforma	Inversión	Productividad	Crecimiento	Empleo	Equidad
Argentina	Radical	=	+	+	-	-
Bolivia	Radical	+	-	+	+	-
Brasil	Cautó	-	-	-	-	-
Chile	Radical	+	+	+	+	+
Colombia	Cautó	+	+	-	-	-
Costa Rica	Cautó	+	+	-	+	+
Jamaica	Cautó	n.d.	n.d.	-	=	n.d.
México	Cautó	=	-	-	+	-
Perú	Radical	=	+	+	-	+
Inversión:	Relacionado con la inversión promedio en la década de los noventa respecto a la registrada en el periodo 1950-1980.					
Productividad:	Relacionado con la productividad promedio en la década de los noventa respecto a la registrada en el periodo 1950-1980.					
Crecimiento:	Relacionado con el crecimiento promedio en la década de los noventa respecto al registrado en el periodo 1950-1980.					
Empleo:	+ significa que ocupó un lugar más alto en el índice del mercado laboral, - significa que ocupó un lugar bajo, = que hubo pocos cambios.					
Equidad:	+ significa que la distribución primaria del ingreso en el último año disponible fue más equitativa que en periodo anterior a la reforma, - significa que fue menos equitativa; = significa que hubo poco cambio.					

Fuente: André Hoffman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas Económicas núm. 54, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

En cuanto a la reducción de la pobreza, que enarbolaban como bandera social las reformas estructurales, se registraron leves mejoras en el tema,

²⁴³Fueron cinco las líneas generales de cambio: modernización de la regulación económica, reducción de la participación directa del Estado en la economía, apertura comercial, reformulación de la estrategia redistributiva y revisión de la política industrial. Jesús Reyes Heróles, 1994, pp. 37-46.

pues se apreciaba una disminución de la pobreza extrema del 17.4 por ciento en 1989 al 15.5 en 1994; el porcentaje del sector rural como factor de la composición de la misma se elevó del 71 al 73.1 por ciento en el mismo periodo, y fueron los trabajadores rurales del sur los más afectados, ya que su participación en este indicador pasó del 12.5 al 19.1 por ciento.²⁴⁴ Por su parte, la distribución del ingreso empeoró en términos generales y la tasa de desempleo creció del 2.7 por ciento en 1990 al 6.2 en 1995.²⁴⁵ En el cuadro anterior nos da un panorama general de los resultados de las reformas de segunda generación de finales de los años ochenta y principios de los años noventa (véase cuadro 9):

LA CONDICIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS

La adopción de diversos aspectos enunciados por Williamson en el Consenso de Washington en 1990 y del neoinstitucionalismo enunciado por Douglas North en el mismo año, significó la adopción de los puntos de naturaleza económica y de gobernanza (reformas estructurales) que tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial, adoptaron para sus evaluaciones tendentes a otorgar financiamiento. Con estas bases se estableció una condicionalidad más amplia que incluyó temas de aspectos políticos y sociales. Informes recientes del Banco Mundial así como del Fondo Monetario Internacional, han analizado los ajustes estructurales que se solicitaron a los países demandantes de crédito. Entre éstos podemos observar que, de acuerdo con el análisis de condicionalidad del FMI, las reformas estructurales comprendían instituciones del sector público que permitieran la salvaguarda de los derechos civiles y de propiedad, necesarios para la prosperidad de las operaciones financieras en los procesos globales, y que desde 1980 serían cada vez más altas. No hay que olvidar que desde los primeros años de la década de los ochenta, en la medida en que las doctrinas de Thatcher y Reagan ganaban ascendencia en Estados Unidos y Reino Unido, el FMI y el Banco Mundial adoptaron un enfoque más neoliberal y favorecieron crecientemente políticas dirigidas a reducir el rol del Estado, la disminución o eliminación de subsidios, la liberalización de mercados y la privatización de empresas públicas.²⁴⁶

²⁴⁴ Véase Anexo, cuadro A, punto 17 E.

²⁴⁵ Barbara Stallings y Wilson Peres, 2000, p. 157.

²⁴⁶ Ariel Buirá, "An Analysis of IMF Conditionality", ensayo para la XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24, Puerto España, Trinidad y Tobago, 13-14 de febrero de 2003 en: <<http://www.g24.org/buiratgm.pdf>>

Según un informe publicado en 1998 por el FMI, las reformas estructurales más efectivas para asegurar el desarrollo sostenible de los países que requirieron apoyo fueron tres: el Consejo Judicial, la Corte de Justicia y el *ombudsman*.²⁴⁷ En cuanto al Banco Mundial, los lineamientos encuadrados en programas como el FY99 de la institución incluían la creación de la figura del *ombudsman*, que tuviera a su cargo tareas como apoyo a los procesos de rendición de cuentas y transparencia, actuando como un mecanismo de control vertical ante el poder del Estado.²⁴⁸

De acuerdo con la matriz que se presenta a continuación (véase cuadro 10), se pueden observar los elementos de gobernanza que comenzaron a ser evaluados por instituciones como el Banco Mundial a partir de 1975 y que favorecían las reformas económicas.

CUADRO 10
MATRIZ CONSOLIDADA DE DATOS E INSTRUMENTOS EXTERNOS E INTERNOS
DE GOBERNANZA DEL BANCO MUNDIAL

Nombre de la serie/ Nombre de la institución (es) o desarrollador (es)	Contenido principal/ Conceptos / Número de indicadores	Número y nombres de países o áreas cubiertas	Periodo cubierto / periodicidad de los datos recolectados	Comentario
Nuevas herramientas y nuevas pruebas en Política Económica Comparada: Base de datos de instituciones políticas <i>World Bank</i> <i>Development Research</i> <i>Group / Thorsten Beck,</i> <i>George Clarke, Philip</i> <i>Keefer, Alberto Groff,</i> <i>Patrick Walsh</i>	Temas de estudio como los determinantes de la consolidación democrática, las condiciones políticas para la reforma económica, los orígenes políticos e institucionales de la corrupción y los elementos de un adecuado e institucionalmente sensible diseño de política	177 En todo el mundo	1975-1995 Otros	Variables: elecciones, normas electorales, sistema político, composición de los partidos de oposición y la coalición gubernamental, y el grado de influencia militar en el gobierno

Fuente: <http://econ.worldbank.org/view.php?topic=13&type=18&id=25467>

²⁴⁷ *Revista del Fondo Monetario Internacional*, IMF Survey, 28 de septiembre de 1998.

²⁴⁸ "Herramientas y prácticas para disminuir la corrupción". Informe del Banco Mundial en: <<http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-10950>>

Como se puede observar, todas las variables analizadas en la matriz, más allá del carácter económico, tenían como objetivo medir la capacidad de los países de transitar de un modelo a otro. En este sentido, el cambio de modelo económico exigía la reforma del Estado sin excepción, así como la incorporación de instituciones capaces de facilitar la transición del país y de reconocer los derechos fundamentales de los ciudadanos para su participación en el cambio democrático.

Se perseguía la consolidación de un clima social estable, tan valorado por los ideales estadounidenses, que garantizara la prosperidad de las operaciones comerciales en esta nueva etapa global del capitalismo. En este escenario de profundas transformaciones, fue necesario también contar con un marco jurídico acorde con los propios cambios que el tema de los derechos humanos demandaba, y que se analizará en el siguiente capítulo.

Vertiente jurídica

ENFOQUE JURÍDICO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

La evolución de las ideas respecto a la forma de analizar, proteger y promover los derechos humanos en el mundo, estuvo supeditada a factores vinculados con los intereses políticos de las grandes potencias. El avance del derecho internacional después de la Segunda Guerra Mundial, permitió construir la infraestructura legal necesaria para que esta exigencia fuese más efectiva. Los diversos instrumentos contenidos en los ordenamientos de la ONU y de la OEA, como analizamos anteriormente, buscaron proteger al hombre de manera integral en distintos ámbitos, al tiempo que se reconoció que esta protección debía hacerse de manera progresiva y adecuarse al entorno y a las características particulares de las sociedades.

En el caso mexicano, el aspecto jurídico resulta fundamental para entender el desarrollo de la protección de los derechos humanos en el país. A partir de éste analizamos cómo surgieron las bases técnicas para dar un respaldo legal a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, instancia responsable de su protección en el país.

Desde la década de los sesenta comenzó el estudio del *ombudsman* por notables académicos en la búsqueda de medidas alternativas para la protección de los derechos humanos, y fue hasta 1990, en un momento coyuntural por el que atravesaba el gobierno de México, cuando fue incorporada esta figura. Previo a su implementación, surgieron puntos de confrontación entre algunos juristas en torno a la necesidad de crear o no una institución como ésta, debido a la preexistencia de figuras jurídicas como el juicio de amparo. Lo anterior trajo consigo discusiones respecto a la estructura, a las contradicciones y a la legalidad del propio organismo en el momento de su creación. Es importante mencionar que las discusiones en cierto modo favorecieron el paulatino fortalecimiento de la propia CNDH, pues motivaron la evolución del marco jurídico en el cual quedaba inserta, hasta obtener el

reconocimiento constitucional necesario para su inclusión en el marco legal nacional. Esto último, como producto de una serie de debates en el terreno legislativo que le darían su carácter actual y delimitarían jurídicamente sus alcances y restricciones.

La Constitución y la protección de los derechos humanos

La protección de los derechos humanos obedece a la búsqueda inherente del ser humano por asegurar el libre ejercicio de sus derechos naturales. En esta búsqueda, el derecho público ha adaptado el derecho positivo a la naturaleza humana a fin de proteger al hombre, en tanto miembro de una comunidad organizada que es el Estado.²⁴⁹ Así, se vuelve indispensable que el sistema jurídico reconozca la existencia y titularidad de estos derechos, y brinde al individuo instrumentos jurídicos eficaces para exigir y lograr coactivamente su acatamiento.

A lo largo de la historia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido mecanismos de control para impedir las contravenciones que las autoridades suelen cometer en el ejercicio del poder. Respecto a este tema, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela señala que:

[...] la Constitución establece un conjunto de sistemas adjetivos o procesales de diferente carácter para que, mediante su operatividad, se preserve y mantenga el orden jurídico que crea y del cual es la Ley Fundamental y Suprema [...] traduciéndose dichos instrumentos en lo que se llama la jurisdicción constitucional.²⁵⁰

Los derechos humanos han estado históricamente inmersos en nuestra legislación. Ya desde la Constitución de Cádiz de 1812, algunos de los grandes debates fueron el tema de la igualdad y los derechos de los americanos para ejercer cualquier cargo eclesiástico, político o militar; la creación de comités consultivos para la elección de cargos públicos; la libertad de cultivo, importación y exportación; la suspensión de los monopolios del Estado y de los particulares; y la libertad de imprenta. Morelos recogió estas ideas y las plasmó en su obra *Sentimientos de la Nación* del 14 de septiembre de

²⁴⁹ El derecho público lo elaboran órganos de Estado, representantes del poder soberano, que serán quienes intervengan en su aplicación y observancia. El derecho privado es el conjunto de normas encaminadas a regular las relaciones entre particulares en donde el Estado debe actuar sin ejercer su superioridad jerárquica. A esto se le conoce como principio de igualdad. Ernesto Gutiérrez y González, 2006.

²⁵⁰ Ignacio Burgoa Orihuela, 1985, p. 385.

1813, en donde declaraba que América era libre e independiente de España y que la soberanía emanaba directamente del pueblo, la esclavitud quedaba proscrita y no se admitía la tortura, entre otros puntos.

El 6 de noviembre de 1813 se proclamó el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional, convirtiéndose en el primer documento en donde se proclamaba la separación de la Nueva España de la dominación española. Posteriormente tuvo lugar la Constitución de Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, en la que se estableció que los ciudadanos tenían el derecho de constituir el gobierno que más les conviniera, alterarlo o modificarlo, y se menciona que la felicidad del pueblo consistía en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, entre otras.

La Constitución Federal de 1824, reprodujo las principales ideas de la Revolución Francesa respecto a la soberanía y los derechos humanos y, si bien no tuvo un instrumento jurídico protector de las garantías individuales, en su artículo 137, fracción v, inciso 6o., se otorgaba a la Corte Suprema de Justicia la facultad de conocer las infracciones cometidas en contravención a la Constitución y a las leyes generales. Por su parte, la Constitución centralista de 1836, también denominada Las Siete Leyes, tal y como lo señala Juventino V. Castro: “[...] creó al llamado Supremo Poder Conservador, compuesto por cinco miembros que, entre otras facultades, tenía la de declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución, por parte de cualesquiera de los tres poderes, y a solicitud de alguno de los restantes.”²⁵¹

Cabe decir de esta evolución constitucional que no obstante fue agregando ideas de protección a los derechos humanos, lo hizo desde un plano que, *de facto*, como lo señalan algunos autores, no lograría significar un verdadero avance en este rubro para el país,²⁵² no obstante que su incorporación en el orden jurídico haya servido como base para la ulterior creación del juicio de amparo, instrumento de defensa imprescindible de los derechos del individuo, aunque con limitaciones en la práctica.

A finales de 1840, el jurista Manuel Crescencio Rejón planteó al Congreso de Yucatán un proyecto de Constitución en el que se organizaba la protección de los individuos, pero sólo ante actos de la Legislatura o del Ejecutivo, creándose además una Corte Suprema de Justicia. A dicho medio de control constitucional lo llamó “amparo”, y en su artículo 53 otorga-

²⁵¹ Es importante destacar que en esta Constitución ya se encuentran en el artículo 1o. definidas las garantías individuales, que quedaban protegidas por el Supremo Poder Conservador. Juventino V. Castro, 1994, p. 285.

²⁵² *Ibidem*.

ba competencia a la Corte de Justicia para amparar a los individuos contra leyes, decretos y providencias de la Legislatura y del gobernador cuando infringieran la Constitución del estado.

En 1842 se reunió una comisión para elaborar el proyecto de reforma de la Constitución Federal, en la que participaría, entre otros, Mariano Otero, uno de los jurisconsultos más importantes del país, quien propuso que la Corte Suprema ejerciera el control judicial para la protección de las garantías individuales frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados, y un control político para el presidente de la República, así como para los diputados y senadores, que hiciera posible reclamar la inconstitucionalidad de una ley expedida por el Congreso general. Finalmente, en mayo de 1847 se promulgó el Acta de Reforma que restauró la vigencia de la Constitución de 1824.²⁵³

En la Constitución Federal y liberal de 1857, Melchor Ocampo recogió la fórmula Otero, y el juicio de amparo quedó plasmado en sus artículos 101 y 102, proponiendo que de dichos juicios sólo conocieran los tribunales federales. El primer apartado de esta Constitución estuvo dedicado a los derechos del hombre. Por este documento se abolió la pena de muerte y se estableció que las garantías podían ser suspendidas en caso de invasión y perturbación grave de la paz pública, entre otras razones, y quedaba definida también la división de los poderes, la responsabilidad de los servidores públicos, la supremacía constitucional y la inviolabilidad de la Constitución.

Fue hasta el 31 de enero de 1917 cuando se firmó la nueva Constitución y tanto el presidente de la República como la Cámara de Diputados rindieron protesta de hacerla guardar, convirtiéndose en uno de los documentos torales promulgados para la protección y mejor convivencia de los ciudadanos.²⁵⁴ Esta Constitución, además de adoptar los principios liberales y las garantías individuales de la de 1857, tiene un componente social progresista muy importante que incluye artículos relacionados con la educación, la propiedad de la tierra y el trabajo, vinculados a los derechos sociales.

Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra *El juicio de amparo*, señala que la razón del cambio del espíritu del Constituyente de 1917 referente a la inclusión de garantías de carácter social fue el que se reconocieran cons-

²⁵³ En el Acta de Reforma de 1847, Manuel Crescencio Rejón propuso la creación del juicio de amparo. Por su parte, Mariano Otero en su "Voto Particular" del 5 de abril de 1847, expuso sus ideas sobre un sistema de defensa de las garantías individuales que fue establecido en el artículo 25 del acta de reformas promulgada el 18 de mayo de 1847, dando lugar al nacimiento formal del juicio de amparo. Óscar Cruz Barney, 2002.

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 71-115.

titucionalmente los derechos inalienables e irrenunciables de las clases sociales más débiles, dándole al Estado una mayor intervención en la vida social.

Cabe señalar que la Constitución Política de 1917 considera que los derechos de los que puede gozar el individuo frente a las instituciones, son aquellos que han sido previamente reconocidos por el Estado, ya que la voluntad de la nación es el elemento supremo en que se basa la soberanía, sobre la cual ningún poder existe y a la que todos deben sumisión.

Las garantías individuales y los derechos humanos

Doctrinalmente se ha considerado que las garantías individuales, también llamadas derechos del gobernado, únicamente son aquellas previstas en los artículos 1o. al 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁵⁵ y están protegidas por el juicio de amparo, conforme a la fracción I del artículo 103 de la misma.

Sin embargo tal consideración no es del todo precisa, ya que estos derechos se hacen extensivos a otros preceptos que, aunque no los consignan directamente, sí los amplían, reglamentan o explican, complementando así las primeras 29 disposiciones. Tal es el caso de las mencionadas garantías sociales, establecidas en los artículos 27 y 123 constitucionales, que también se incluyen en la legislación agraria y del trabajo, y entrañan derechos sociales a favor de sus titulares colectivos (comunidades agrarias u organismos de trabajadores), e individuales (ejidatarios o comuneros y trabajadores en particular).²⁵⁶ A estos derechos públicos se les ha conferido el rango de constitucionales, por considerárseles susceptibles de ser violentados con mayor frecuencia por la autoridad, además de que están integrados en una legislación particular.

A lo largo del tiempo se han presentado discrepancias entre las garantías individuales y los derechos humanos. Se ha afirmado que el concepto

²⁵⁵ A partir de abril de 2010, el Senado de la República inició un proceso de modificación de 11 artículos de la Carta Magna (artículo 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105) que establecen la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a éstos. Cabe decir que estas modificaciones llevarán a una revisión posterior de otros artículos constitucionales, y de todas las leyes y reglamentos relacionados con los derechos humanos, en un afán por lograr una armonización legislativa completa que evite, como lo señalan juristas como Héctor Fix-Zamudio, posibles contradicciones e incorrectas interpretaciones de la Carta Magna.

²⁵⁶ El artículo 27 trata el tema de la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. El artículo 123 trata lo relativo al derecho al trabajo.

“garantía” significa seguridad o protección jurídica de los derechos de los gobernados dentro de un Estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente por normas establecidas que tienen como base el principio constitucional.²⁵⁷ De aquí que algunos estudiosos del derecho consideren al principio de legalidad, división de poderes o responsabilidad oficial o de los funcionarios públicos, como garantías jurídicas estatuidas a favor de los gobernados.

En este sentido, Isidro Montiel Duarte asevera que “todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de las individuales”.²⁵⁸ Sobre este tema, el jurista Héctor Fix-Zamudio sostiene que existen dos especies de garantías: las fundamentales, entre las que se encuentran las individuales, sociales e institucionales, y las de la Constitución, para los métodos procesales, represivos y reparadores, que dan efectividad a los mandatos esenciales cuando son violados o cuando concurre incertidumbre respecto a su forma o contenido.²⁵⁹

Existen dos doctrinas filosóficas que ayudan a entender la propia concepción de los derechos, como son la iusnaturalista y la iuspositivista. Según la doctrina iusnaturalista, los derechos fundamentales del hombre son los derechos llamados naturales, que son inalienables, imprescriptibles y superiores al Estado. El iusnaturalismo (del latín *ius*, “derecho”, y *natura*, “naturaleza”) es una corriente de la filosofía del derecho que afirma que al menos una parte de las normas convencionales del derecho y la moral están asentadas en principios universales e inmutables. Este conjunto de normas conforman el derecho natural. El origen de los principios del derecho natural, dependiendo del autor, es dado por Dios, la Naturaleza o la Razón. Para los iusnaturalistas, las normas que contravienen estos principios son injustas y carecen de imperatividad legal, aun cuando hayan sido promulgadas por la autoridad competente y cumplan con los requisitos formales exigibles. Tradicionalmente el iusnaturalismo se ha contrapuesto al iuspositivismo, pues de acuerdo con este último la validez de la norma jurídica es independiente de su valor moral.

Los derechos naturales no conocen límite temporal o espacial y son de carácter universal, e innatos a la naturaleza humana, como lo son la vida, la libertad y la igualdad.

²⁵⁷ César Sepúlveda, 1994, p. 64.

²⁵⁸ I. Montiel Duarte, p. 7.

²⁵⁹ *Ibidem*.

Desde el punto de vista del iuspositivismo, los derechos humanos representan la facultad o prerrogativa exclusiva del hombre (en términos universales y no específicos de un grupo determinado), cuya finalidad es la de dignificarlo reconociendo las facultades intrínsecas a su ser de acuerdo con un orden jurídico vigente. Sin embargo, desde este punto de vista las garantías o los derechos que no son reconocidos explícitamente, no tienen validez. El sistema jurídico mexicano, conforme a la corriente iuspositivista del derecho, está conformado por ordenamientos legales vigentes, en los cuales están consignadas las garantías individuales, reconociéndoles un carácter general y exigible, de ahí que sean materia de protección por parte del Estado.

El juicio de amparo o de garantías

Para entender la particular forma en la que se ha procurado la protección y el respeto a los derechos humanos en el ámbito jurídico en México, es indispensable referirnos al instrumento con el que se cuenta para lograr dicha finalidad. Desde un punto de vista doctrinario, el doctor Burgoa Orihuela ha definido el juicio de amparo como:

Una institución jurídica de tutela directa de la Constitución, e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria, que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular, y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad inconstitucional o ilegal que le agravie; [y considera que] [...] el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole; que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los estados y que por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.²⁶⁰

Por su parte, Ignacio Vallarta concibió al juicio de amparo como la “recuperación sumaria de los derechos del hombre establecidos en la Consti-

²⁶⁰ Ignacio Burgoa Orihuela, 2004, pp. 176-177.

tución frente a cualquier acto de autoridad”.²⁶¹ El carácter individual de éste es evidente al analizar los principios procesales que lo rigen, particularmente el conocido como “Cláusula Otero”, fórmula creada por Mariano Otero en el Acta de Reforma de 1847, que consistió en la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo. Esto es, el fallo protector únicamente invalida el acto de autoridad a favor de aquella persona que lo hubiere reclamado, y solamente respecto de las autoridades señaladas como responsables en el juicio respectivo. Es por ello que la extensión protectora del juicio de amparo es limitada, por cuanto que no tiene efectos *erga omnes*, es decir, que la declaración de invalidez del acto de autoridad violatorio de garantías fundamentales no es de carácter general.

Héctor Fix-Zamudio, analiza el amparo como parte de: “[...] un procedimiento armónico, ordenado a la composición de los conflictos suscitados entre las autoridades y las personas individuales y morales por violación, desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales.”²⁶²

El juicio de amparo está limitado a los términos previstos por la fracción primera del artículo 103 constitucional,²⁶³ que señala que el fallo protector tendrá únicamente efectos jurídicos para el accionante, sea éste una persona física o una persona moral o jurídica, y no así para terceros aunque pudiesen haber sufrido las mismas violaciones por los actos de autoridad reclamados.

Por su parte, José de Jesús Gudiño Pelayo, uno de los juristas que participó en la discusión respecto al marco jurídico de la CNDH, define el juicio de amparo de la siguiente manera:

- El juicio de amparo procede contra todo tipo de autoridades (legislativas, administrativas, judiciales, federales, locales y municipales).
- El amparo mexicano tiene un carácter eminentemente individualista, es decir, sólo procede a instancias de la parte agraviada.
- Como consecuencia de este carácter individualista el juicio de amparo no es un sistema integral de defensa de la Constitución.
- El amparo es un sistema de defensa de la Constitución por vía de la acción.

²⁶¹ I. Vallarta, *El Juicio de Amparo y el Writ Habeas Corpus*, p. 39, citado por Burgoa Orihuela, 2004, p. 178.

²⁶² Héctor Fix-Zamudio, 1964, pp. 137 y 138.

²⁶³ Esta fracción marca que el juicio de amparo será procedente contra actos de autoridad que afecten las garantías individuales de los gobernados. Véase *Ley de amparo* vigente.

- Se dice que el amparo es un medio extraordinario de defensa de la Constitución, en virtud de que por regla general sólo procede cuando se han agotado todos los medios ordinarios de impugnación. A esto se le conoce como principio de definitividad.²⁶⁴

Cabe decir que este instrumento, si bien desde un punto de vista doctrinario, favorece la protección de los derechos humanos, en la *praxis* se enfrenta también a problemas de carácter económico, en tanto al acceso que puedan tener al mismo los individuos sin los recursos necesarios para llevarlo a efecto,²⁶⁵ y que al ser un instrumento individual carece de efectos jurídicos generales, por lo cual no asegura que se deje de violentar el Estado de derecho para aquellos que no ejerzan la acción. Otro problema importante es que el ejercicio del juicio de amparo se encuentra acotado por los plazos establecidos en la Ley de Amparo, de tal suerte que vencido el término, no es procedente el ejercicio de la acción, aun cuando sea evidente la violación a los derechos del particular.

En fechas recientes, se ha retomado la discusión sobre la forma de hacer más eficaz este instrumento, llegando el tema al Senado de la República en diciembre de 2009, donde fueron aprobadas algunas reformas. Las reformas planteadas permitirán ampliar el alcance de la figura legal del amparo, en el sentido de que, una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) haya emitido cinco sentencias sobre un mismo asunto, su resolución tendrá un alcance general y no beneficiará únicamente a los interesados.²⁶⁶ Lo anterior transformaría el llamado “Principio de relati-

²⁶⁴ J. Gudiño Pelayo, 1993, pp. 53-58.

²⁶⁵ Este tema fue tratado en los debates legislativos de la CNDH, donde pudo observarse el punto de vista de los legisladores de partidos como el PRD y el PAN, señalando la inaccesibilidad del juicio de amparo para gran parte de la población. Véase Anexo, cuadro A, punto 38 J.

²⁶⁶ Las modificaciones a los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución prevén eliminar los abusos que existen respecto al juicio de amparo. También se prevé facultar a la SCJN para emitir la declaratoria de inconstitucionalidad. La reforma al artículo 103 constitucional establece que el amparo no sólo protegerá de manera directa las garantías individuales sino también los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, ratificados por el Estado Mexicano. Según el dictamen aprobado por los senadores, se facultará a los tribunales federales para resolver cualquier controversia sobre la violación de los derechos humanos. Las reformas al 107 constitucional otorgarán a la Corte la facultad de emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad en los juicios de amparo indirecto en los que se establezca la jurisprudencia por reiteración. Asimismo se facultará al presidente del Senado, al de la Cámara de Diputados, y al Ejecutivo federal, para solicitar, de manera excepcional, que ciertos juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad se resuelvan de forma prioritaria. Las reformas también prevén sanciones por parte de la SCJN para los servidores públicos que incumplan la resolución de un juez en materia de amparo, y podrán ser destituidos del cargo.

dad de las sentencias de amparo”, el cual señala que las resoluciones de amparo “sólo tendrán efectos sobre el quejoso, sin hacer determinación alguna de carácter general sobre la ley que lo motivare”.²⁶⁷

Desde su instauración, el juicio de amparo en México se ha destacado como el recurso jurídico más importante en lo concerniente a la protección de los derechos desde un punto de vista constitucional. En el periodo en el que fue creada la CNDH hubo una serie de planteamientos respecto a qué tan necesaria era la incorporación de un *ombudsman* en México, y cómo era su contraposición y sus similitudes con las figuras jurídicas pre-existentes. En particular, con el juicio de amparo.

DISCUSIÓN SOBRE LA VIABILIDAD DEL OMBUDSMAN EN MÉXICO

De acuerdo con Héctor Fix-Zamudio y Francisco Acuña Llamas,²⁶⁸ la incorporación constitucional del *ombudsman* en Portugal en 1976, y en España en 1978, incidió directamente en la paulatina incorporación de esta figura en Latinoamérica y específicamente en México.²⁶⁹

La introducción del *ombudsman* en nuestro país, como mencionamos anteriormente, comenzó a gestarse con algunos experimentos en provincia, como en Nuevo León cuando en 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, y posteriormente en Colima cuando se creó la Procuraduría de Vecinos en 1983.²⁷⁰ Sin embargo, un antecedente directo de la CNDH y cuyos rasgos esenciales procedían de la figura del *ombudsman* clásico sueco,²⁷¹ lo podemos encontrar en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM. En la creación de esta institución, en 1985, participaron algunos especialistas de la altura de Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo.

²⁶⁷ J. Gudiño Pelayo, 1993.

²⁶⁸ Entrevista con el doctor Héctor Fix-Zamudio, realizada el 21 de noviembre de 2007, y con el doctor Francisco Javier Acuña Llamas, realizada el 28 de noviembre del mismo año.

²⁶⁹ Estos países europeos tendrían influencia en algunos autores que intentaron divulgar esta figura en México, como Lucio Cabrera, quien sería de los primeros en trabajar el *ombudsman*, véase Lucio Cabrera, “Una forma política de control constitucional: el Comisionado Parlamentario de Escandinavia”, 1961.

²⁷⁰ Ante la necesidad de frenar los actos violatorios de las garantías fundamentales que cometían diversas autoridades y como respuesta a las demandas de una sociedad cada vez más participativa, surgieron instituciones como la Procuraduría Federal del Consumidor (1975), la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986), la Procuraduría Social de la Montaña, en Guerrero (1987) y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989).

²⁷¹ Héctor Fix-Zamudio *et al.*, 1986.

Los casos mencionados se dieron en un contexto en el que el tema de los derechos humanos no tardaría en insertarse en el discurso oficial. Esto último lo encontramos en la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el 13 de febrero de 1989. Sin embargo, distintos factores de presión hacia la administración del presidente Carlos Salinas motivaron que fuese establecida, como se explicó en los capítulos anteriores, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990.

Jorge Carpizo fue el responsable de llevar a cabo el proyecto presidencial, asumiendo el cargo de primer presidente del organismo. Su experiencia y la de otros abogados en el tema de la protección de los derechos tras su trabajo en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, fue fundamental para la instauración de la CNDH, misma que heredó una estructura semejante a la que se implementó en la Defensoría universitaria.

La incursión de esta figura ajena al orden jurídico mexicano y su inserción en este nuevo contexto desatarían una serie de discusiones de fondo y de forma.²⁷² La creación de la CNDH mediante decreto presidencial, la falta de un conocimiento profundo del *ombudsman*, la preocupación de que pudiese invadir la competencia y traslaparse con las funciones del Poder Judicial, así como el carácter de las primeras recomendaciones emitidas por la institución, motivarían las siguientes posturas.

Para el jurista José Gudiño Pelayo, Carlos Salinas de Gortari excedió sus facultades delegadas en la Constitución al emitir el decreto de creación de la CNDH.²⁷³ Según este autor, si bien la procuración y la administración de justicia en nuestro país mostraban serios defectos, la atención debía centrarse en velar por el correcto desempeño de las mismas y no en crear un ente que sólo emitiera recomendaciones. Gudiño también señalaba que la facultad investigadora y persecutora de los delitos era exclusiva del procurador general de Justicia, y la administración de la misma estaba encomendada a los tribunales federales, esto en razón de que la protección de las

²⁷² Por ejemplo, el diputado Víctor Orduña del PAN, sostenía que no era “necesaria la Comisión Nacional de Derechos Humanos porque las garantías individuales en México y los derechos humanos ya están salvaguardados por el juicio de amparo”. Véase Anexo, cuadro B, punto 9 J.

²⁷³ Este autor destaca la inconstitucionalidad e ilegalidad del decreto que crea a la Comisión. Su argumento gira en torno a que éste se basó en la fracción I del artículo 89 constitucional, que faculta al presidente de la República a promulgar y ejecutar, exclusivamente, las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia, sin que ello implique una facultad sin límites del Ejecutivo para la creación de entidades públicas como la CNDH, toda vez que, contrariamente a la justificación esgrimida por Salinas, el numeral constitucional citado acota las facultades del presidente, con el fin de no incurrir en la violación de otras esferas de competencia.

garantías individuales estaba prevista como medio de control constitucional a través del juicio de amparo, incluido en la fracción I del artículo 103 constitucional, como una facultad exclusiva del Poder Judicial en materia de violaciones a las garantías individuales.

La posición de los juristas que sí apoyaban la creación de la Comisión, en contra de lo señalado por Gudiño Pelayo, sería que incluso en el medio jurídico existía un desconocimiento de la propia figura del *ombudsman* y de sus funciones; por lo que fue importante aclarar, como lo hizo en su momento Héctor Fix-Zamudio, que la Comisión no interferiría en las labores de las instancias existentes como el amparo, sino que sería “un complemento” de las mismas y colaboraría desde otros ángulos.²⁷⁴

Posteriormente, una vez que la Comisión Nacional fue elevada a rango constitucional con la reforma al artículo 102, apartado B, continuaría la discusión jurídica. Gudiño Pelayo afirmó que la figura de la CNDH debió insertarse en el apartado relativo al Poder Ejecutivo, ya que hasta ese momento la Comisión había sido un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, además de que sólo se ocuparía de actos de carácter administrativo. Por lo anterior, en su obra *El Estado contra sí mismo*, hace diversos señalamientos en torno a los fundamentos jurídicos de esta institución de manera retrospectiva, una vez que la Comisión se convirtió en un organismo descentralizado de la administración pública. Gudiño Pelayo señaló que:

El decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, no reglamentaba ley alguna expedida por el Congreso de la Unión, por lo que no se encontraba en el presupuesto establecido por las ejecutorias de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que el presidente de la República estuviese constitucionalmente facultado para “crear autoridades” pues de hacerlo no sólo estaría determinando el “cómo”, sino también el “qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica”, lo que se encuentra expresa y terminantemente prohibido por la jurisprudencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito.²⁷⁵

Héctor Fix-Zamudio difería de la posición de Gudiño Pelayo, pues le parecía correcta la ubicación de este tipo de organismos protectores en el artículo 102, en virtud de las siguientes consideraciones:

²⁷⁴ La CNDH complementarían los requerimientos de una sociedad que demandaba sus derechos y que no encontraba en la figura del juicio de amparo, con sus limitaciones, el recurso apropiado para tal efecto. Entrevista con el doctor Héctor Fix-Zamudio, realizada el 21 de noviembre de 2007.

²⁷⁵ José de Jesús Gudiño Pelayo, 1998, p. 37.

[...] ese apartado b consagra la institución que ha recibido el nombre genérico de *ombudsman*, de acuerdo con su modelo escandinavo, y que se situó en este artículo por una aproximación bastante indirecta con el citado Ministerio Público, ya que poseen características diversas, pero el órgano reformador de la Constitución estimó que era el encuadramiento más aproximado dentro de nuestro ordenamiento fundamental, en virtud de que el propio ministerio realiza funciones de procuración de justicia, que en ciertas maneras pueden considerarse paralelas a las de la institución del *ombudsman*.²⁷⁶

Las discusiones entre los juristas en torno a la figura del *ombudsman*, intentaron darle un adecuado respaldo constitucional y el fortalecimiento institucional que necesitaba la Comisión para consolidarse. Según el propio Fix-Zamudio, las críticas que provenían de juristas como Barragán y Barragán o Barrera Graf (quien estuviera a cargo de la Defensoría de los Derechos Universitarios) giraban en torno a temas como la autonomía del organismo, así como su posible irrupción en funciones que no le correspondieran, y estos temas no llegaban a clarificarse en los primeros acercamientos de estos académicos a la figura del *ombudsman*.²⁷⁷

Fix-Zamudio afirmó, en fechas recientes, que la confusión radicaba principalmente en que no se comprendía que la CNDH tendría competencia en cuestiones únicamente administrativas y no interferiría en otras ramas, pues además de no corresponderle, no habría podido darse abasto dada la competencia nacional de la Comisión.²⁷⁸

Para Juventino Castro y Castro, la ubicación de los organismos de derechos humanos en el artículo 102, realizada en 1992 y producto de un cambio constitucional para darle viabilidad jurídica a estas instituciones, fue incorrecta debido a que llevaba a una confusión entre violación a las garantías constitucionales equiparadas con los derechos humanos y la comisión de delitos. En cuanto a la relación de estos organismos con la regulación constitucional, su crítica fue aún más profunda:

Debo confesar que en lo personal es para mi desconcertante esta adición constitucional, en la cual se pretende ver al *ombudsman* escandinavo. En efecto, mucho se ha criticado que la figura del procurador general de la República,

²⁷⁶ Héctor Fix-Zamudio, "Comentario del artículo 102", 1994, p. 456.

²⁷⁷ Los diputados del PRI que participaron en los debates sobre la Comisión mantuvieron una posición siempre a favor de evitar la confusión de funciones entre la CNDH y los instrumentos jurídicos existentes. Para el diputado Juan Ramiro Robledo, "ni compite el *ombudsman* con el amparo ni está en su misma instancia o categoría procesal, ni viene a suplirlo ni lo complementa porque el objeto del juicio de amparo es otro". Véase Anexo, cuadro C, punto 7 J.

²⁷⁸ Entrevista con el doctor Héctor Fix-Zamudio, 21 de noviembre de 2007.

cabeza del Ministerio Público Federal, se establezca en un artículo que se encuentra mal inserto en el Capítulo IV de la Constitución, el cual lleva precisamente el rubro: *Del Poder Judicial*. Esto es, que un órgano que es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo federal y recibe instrucciones de éste, aun en su actual estructura, se encuentre ubicado en el lugar apartado para referirse a la integración y el funcionamiento de un poder distinto. Razones históricas nos explican que en un tiempo el procurador fiscal, antecedente del procurador general de la República, dependía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De ahí la incorrecta ubicación de esta institución en sus inicios, sin que jamás se hubiere superado el error de ubicación.²⁷⁹

Este jurista señaló asimismo que en estas condiciones no se explicaba cómo se insistía en ubicar estos organismos de derechos humanos (abandonando el concepto de garantías individuales y garantías constitucionales) en el capítulo de la Constitución que se instituye para el Poder Judicial, y no para el Ejecutivo. Lo anterior nos lleva a suponer que con toda intención se quiso contrastar al *ombudsman* con la figura del procurador general de la República, siendo esta última la única constitucionalmente investida para averiguar y perseguir los delitos federales. Castro y Castro también afirmó que:

Si dichos organismos [de derechos humanos] tienen como misión “proteger los derechos humanos”, habría que explicar a su satisfacción cuál es entonces la misión de la acción de amparo, y del juicio en el cual se ejerce [...] El principal problema que se nos plantea es que no se establece una clara distinción entre la violación de las garantías constitucionales (o derechos humanos como insistentemente se les pretende mencionar), y la comisión de delitos. Las denuncias más numerosas ante tales comisiones de defensa de los derechos humanos son por la comisión de delitos, que se insisten muy graves y que se pretende están muy mal perseguidos por las procuradurías, y logran la mayor parte de las veces, que se supervise la función persecutora de los delitos, y si encuentran alguna irregularidad recomiendan directamente al órgano que malamente funcionó para que rectifique sus errores. La amonestación es pública, y si no se está conforme con lo sugerido, la autoridad pública es exhibida como omisa. ¿Es así como se pretende una mejor defensa de las garantías constitucionales, mediante el uso de esta metodología? Lo inexplicable e injustificable para el sistema federal, es que ese organismo del Ejecutivo federal, haga recomendaciones a gobernadores de estados soberanos.²⁸⁰

Cabe recordar que la propia Comisión, después de estos primeros instantes de crítica y de un claro desconocimiento de sus facultades por parte de

²⁷⁹ Juventino Castro y Castro, 1996, p. 35.

²⁸⁰ Juventino Castro y Castro, 1996, pp. 36 y 37.

algunos de sus detractores,²⁸¹ y en su esfuerzo por mostrar un perfil de alta efectividad, se excedió en algunos casos del alcance que se le había conferido. Para Acuña Llamas, las recomendaciones emitidas en algunos casos a ministros del Poder Judicial, así como el excesivo énfasis que se dio al tratamiento de la tortura, con un trasfondo político, producirían en su momento una mayor desconfianza y un análisis más crítico de sus actividades. De la misma manera, declaraciones poco afortunadas del propio Jorge Carpizo respecto a la CNDH, como el hecho de proponerla como “un órgano de la sociedad” cuando *de facto* formaba parte de la administración pública federal, no contribuyeron tampoco a que en los primeros años de su creación pudiera terminar el escrutinio jurídico y la desconfianza política de sus opositores.²⁸²

Gudiño Pelayo hizo otra crítica importante relacionada con el descrédito que sufriría la administración pública por la publicidad de las faltas administrativas que hacían organismos como la CNDH, en lugar de que, según su óptica, se aplicase la Ley de Responsabilidad Administrativa correspondiente, solucionando con ello la falta desde un nivel legal sin el despliegue publicitario de la Comisión. De esta forma se evitaría, según sus palabras, que se incrementara “un clima social de desconfianza y zozobra que en nada contribuye al mejoramiento de la administración pública y sí al descrédito de ésta”.²⁸³

Juventino Castro apoyó esta afirmación cuando señaló que con esa “moda escandinava”²⁸⁴ lo único que se perseguía era el lucimiento de una administración muy necesitada de mostrar una efectividad y “avances aparentemente estimables” por encima de instituciones nacionales que, a su juicio, habían demostrado ser capaces de llevar a cabo una adecuada protección de las garantías constitucionales en nuestro país y que ahora resultaban cuestionadas por la creación de instancias como la CNDH. Este último fue uno de los motivos principales de la discusión jurídica, en tanto que la CNDH al sólo ser vista como un instrumento legitimador, hizo que se dejaran de lado, como señala Castro, su repercusión en las propias instituciones ya existentes y la forma en la que se ensombrecerían instrumentos tan

²⁸¹ Resulta interesante que, tiempo después de estas primeras discusiones, muchos de los antiguos críticos se mostrarían de acuerdo con la figura de la CNDH, como el propio Gudiño Pelayo que, según Héctor Fix-Zamudio, discutiría con él aclarando muchos puntos en los que había discrepancias de principio y que Gudiño registraría anticipadamente en su libro *El Estado contra sí mismo*. Entrevista con el doctor Héctor Fix-Zamudio, 21 de noviembre de 2007.

²⁸² Entrevista con el doctor Francisco Javier Acuña Llamas, 28 de noviembre de 2007.

²⁸³ José Gudiño Pelayo, 1998.

²⁸⁴ Juventino Castro, prólogo a Gudiño Pelayo, 1998.

valiosos como el juicio de amparo. Es necesario aclarar que esta crítica era independiente de la posible efectividad de la Comisión como protectora de los derechos humanos, ya que su simple existencia, aunada a su “imposición” desde la presidencia, cuestionaba la efectividad de los mecanismos de protección con los que contaba el sistema jurídico mexicano.

Si bien la CNDH contribuyó a legitimar al gobierno de Salinas de Gortari, con su puesta en marcha en un momento coyuntural para la historia política y económica del país, marcó también un verdadero cambio en la forma en la que se entenderían los derechos humanos en México. Progresivamente, se le fue dando el sustento jurídico necesario para cubrir adecuadamente las necesidades y demandas que le exigía la sociedad, así como para definir su relación con el Estado. La crítica jurídica tenía que orientarse, como lo señalara el propio Carpizo, a mejorar y llenar los posibles vacíos técnicos que pudieran presentarse en la praxis. Algunos juristas detractores del organismo como Juventino Castro, argumentaron que sólo se cambiarían los presupuestos constitucionales que le pudieran dar un lugar aparente en el rubro de los derechos humanos en México, pero que no podría llegar a representar una verdadera alternativa al cuerpo jurídico encargado de su protección, pues habían pasado muchos años para llegar a él, y no era posible que una figura improvisada pudiera llegar a sustituirlo.²⁸⁵

Asimismo, José Barragán señalaría que tal como han ido evolucionado los conceptos de cultura, soberanía, nación, entre otros, de forma paralela con los nuevos valores de la sociedad mexicana y las nuevas relaciones internacionales, el concepto de Estado también tenía que modificarse para explicar las “modalidades en la idea de división de poderes”, y para

[...] comprender que sí se puede lograr una distribución de la facultad ejecutiva sin menoscabo de la titularidad del presidente de la República en una serie de organismos que colaboren intensamente con él, pero que cuenten con independencia respecto al ejercicio de ciertas funciones que son esenciales para el mejor desempeño de la administración.²⁸⁶

Lo anterior se convirtió en un tema que trascendía el campo meramente jurídico, para ubicarse en otro en donde los intereses políticos tendrían una influencia mayor, confrontando, como ya se mencionó, a las instituciones jurídicas anteriores al surgimiento de la figura del *ombudsman* en México, sólo por la necesidad, como señala Francisco Acuña Llamas, de

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ José Barragán, 1981.

intentar soslayar por medio de la creación de esta instancia una crisis de eficacia y de gestión operativa por parte del propio gobierno, que necesitaba un “paliativo” para la falta de control de la corrupción y la impunidad que arrastraba desde las administraciones precedentes.²⁸⁷

Si bien “nadie estaría por encima de la ley”, como afirmó el presidente Salinas en su discurso, su propio organismo quedaría en su primera etapa, como afirmaron algunos críticos, “fuera de la ley”. Esto provocó la discusión jurídica mencionada, pues además de señalar su inconstitucionalidad de origen, se plantearon los problemas de confusión al colocarlo en el inciso B del artículo 102 constitucional con las funciones del Ministerio Público, resaltando desde un inicio la afectación que sufrirían respecto de su efectividad los instrumentos como el juicio de amparo.

Posteriormente se discutieron en el Congreso los puntos fundamentales de la estructura de la Comisión recién creada. Cabe decir que este organismo se enfrentó, tal como especialistas como Fix-Zamudio han afirmado, al desconocimiento por parte de muchos de los legisladores de algunos aspectos relativos a la historia del *ombudsman*, de sus funciones y de los planteamientos de forma e inserción en México, que enarbolaba Carpizo y su grupo de juristas.

EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA CNDH

La CNDH ha llegado a constituirse hasta hoy como el *ombudsman* mexicano que atiende las demandas de la ciudadanía en su esfera de competencia y, a través de los instrumentos con los que cuenta, defiende y salvaguarda los derechos humanos de la sociedad. Sin embargo, para consolidarse como tal y adecuar su desempeño al marco jurídico del país, ha debido atravesar por distintas etapas, mismas que a continuación se explican.

*Primera etapa de la CNDH como organismo desconcentrado (1990-1992)*²⁸⁸

La primera regulación a la que estuvo sujeta la CNDH como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, emanó directamente del

²⁸⁷ Entrevista con el doctor Francisco Acuña Llamas, 28 de noviembre de 2007.

²⁸⁸ Se denomina organismo desconcentrado a aquel que cuenta con autonomía de gestión para resolver en asuntos de su competencia, pero no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios ya que depende de otra entidad. José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero, 2002, pp. 177 y ss.

decreto del presidente Salinas del 5 de junio de 1990.²⁸⁹ Esta regulación estaba integrada por ocho artículos con los lineamientos básicos de los aspectos generales de organización y competencia de la Comisión, divididos de la siguiente forma:

- Art. 1. Denominación y naturaleza jurídica.
- Art. 2. Competencia.
- Art. 3. Atribuciones
- Art. 4. Del Presidente de la Comisión y su designación.
- Art. 5. Facultades del Presidente.
- Art. 6. Del Consejo, su integración, designación de sus miembros, responsabilidades, el Secretario Técnico y su designación.
- Art. 7. De la Secretaría Ejecutiva y sus funciones.
- Art. 8. Del Visitador y sus funciones.

Es importante mencionar que el presidente Salinas nombró a los integrantes de los principales cargos de la institución que entrarían en funciones desde su creación. Como presidente de la CNDH, designó al doctor Jorge Carpizo McGregor; en el cargo de secretario técnico, a Luis Ortiz Monasterio; como secretaria ejecutiva, a Rosario Green, y como primer visitador, a Jorge Madraza Cuéllar.

Por su parte, el Consejo Consultivo estuvo conformado por: Héctor Aguilar Camín, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Escandón Domínguez, Carlos Fuentes, Javier Gil Castañeda, Óscar González César, Carlos Payán, César Sepúlveda, Rodolfo Stavenhagen y Salvador Valencia Carmona.²⁹⁰

Lo anterior, generó una de las primeras críticas por parte de diversos sectores sociales y de algunos académicos, como José Barragán,²⁹¹ quien cuestionó las facultades que tenía el Ejecutivo para designar los puestos sin requerir la intervención o aprobación del Congreso. Se consideraba que esta situación implicaba una subordinación de la CNDH al Poder Ejecutivo, que podría entorpecer sus actividades al quedar sujetas a la aprobación del mismo.²⁹²

Este hecho provocó mayor polémica, ya que se conjugó con otro problema adicional, pues los lineamientos del decreto presidencial eran muy generales y no establecían de manera precisa aspectos importantes para el

²⁸⁹ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 1990.

²⁹⁰ *Gaceta de la CNDH*, 1, pp. 24 -28, 1 de agosto de 1990.

²⁹¹ José Barragán, 1995, p. 102.

²⁹² Lorena Goslinga, A. Hernández y M. Ibarra, 2002, pp. 16 y ss.

desempeño de las funciones de la Comisión. Entre otras cosas, no se aclaraba cuál sería el órgano que tendría a su cargo la elaboración de la regulación interna de la Comisión, por lo que el Consejo, aludiendo a la facultad que el artículo 6o. del decreto le concedía para proponer las directrices y lineamientos del organismo, elaboró el primer reglamento interno que trataba de llenar los vacíos que se habían identificado y que regularía la actuación de la Comisión en esta primer etapa. Este punto también fue ampliamente discutido, pues juristas como Gudiño Pelayo consideraban que los puntos del decreto integraban un reglamento y que el Consejo de la Comisión no tenía facultades para regular el organismo. Por todo ello, consideraba que el Consejo se había excedido en sus atribuciones y que se estaba “reglamentando” el reglamento contenido en el decreto.²⁹³

Por su parte, algunos representantes de los partidos políticos opinaron que la constitución de la CNDH y la imposición de su marco normativo eran una muestra más del “presidencialismo autoritario que se seguía manejando”.²⁹⁴

Asimismo, la dependencia orgánica hacia la Secretaría de Gobernación también fue ampliamente criticada, ya que se consideraba que este vínculo obstaculizaría la independencia e imparcialidad de sus funciones. Por otro lado, los informes semestrales de rendición de cuentas sólo tendrían que presentarse ante el Ejecutivo.²⁹⁵

Primera regulación de la CNDH como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación

La elaboración del primer reglamento de la CNDH por parte del Consejo completó el marco jurídico que se requería para el inicio de su labor sustantiva. Este documento contenía 33 artículos divididos en seis títulos,²⁹⁶ cuyos aspectos relevantes fueron los siguientes:

- Se incluyó el mandato constitucional para formular la política nacional en materia de derechos humanos, de acuerdo con lo contenido en la Carta Magna.
- Se definieron los derechos que se tutelaban, dándoles sustento desde el texto constitucional en la parte relativa a las garantías individuales y sociales que el mismo prevé.

²⁹³ José Gudiño Pelayo en Francisco Acuña Llamas, 2003, p. 108.

²⁹⁴ Véase Anexo, cuadro A, punto 54 p.

²⁹⁵ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Diario de los Debates*, LV Legislatura, 11 y 12 de diciembre de 1991. Postura del diputado del PRD, Humberto Zazueta Aguilar.

²⁹⁶ *Gaceta de la CNDH*, 1 de agosto de 1990, pp. 9-23.

- En su esfera de competencia quedó estipulado lo referente a las áreas donde no puede intervenir, como son los asuntos electorales, laborales, sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo.
- Se definió la atribución de brindar apoyo a las autoridades estatales para la creación de comisiones en los diversos estados que tuvieran a su cargo la observancia en materia de derechos humanos, lo cual supone un precedente para la creación del actual Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.²⁹⁷
- También se definió la facultad de proponer a las instancias competentes, proyectos o iniciativas de leyes en esta materia.
- Se determinó su competencia para poner en marcha programas de atención específicos, de acuerdo con la naturaleza de los reclamos sociales observada en su labor.
- En este reglamento la estructura se vería ampliada para contar con las direcciones generales de Administración, Comunicación, Capacitación y Divulgación; Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación; Orientación, Quejas y Gestión; Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.
- Se definió la competencia para representar a México ante diversos organismos internacionales en materia de derechos humanos.
- Se ampliaron las facultades del Consejo, en cuanto a formular los lineamientos de actuación del organismo; aprobar la regulación interna, y opinar sobre el proyecto de informe que el presidente del mismo entregaría semestralmente al Ejecutivo.
- Se definieron claramente los procedimientos de actuación, ya sea por queja o por oficio.
- Se confirmó la obligación de cualquier autoridad para proporcionar la información solicitada para la investigación de hechos denunciados o seguidos por oficio, y se estableció que la omisión a la misma sería causa de responsabilidad administrativa. Lo anterior supone el antecedente directo del principio de colaboración.
- Se definió claramente que las recomendaciones que la Comisión emitiera no estarían supeditadas a ninguna autoridad. Con esto se pretendía asegurar los criterios de imparcialidad e independencia que podían presuponer su sujeción, y en cierto modo subordinación, a la Secretaría de Gobernación y al Ejecutivo.
- Se estableció también el principio de publicidad, al dejar estipulado que las recomendaciones emanadas de la institución se harían públicas de inmediato.²⁹⁸

²⁹⁷L. Goslinga, A. Hernández y M. Ibarra, 2002, p. 35.

²⁹⁸*Ibidem*, pp. 33-38.

Podemos concluir que la creación de la CNDH en su primera etapa suscitó diversas críticas, sobre todo de carácter jurídico, que aludían al procedimiento por el cual fue instituida, señalando deficiencias de origen. Sin embargo, de forma general se consideraba este hecho como un avance en materia de protección y salvaguarda de los derechos humanos en el país.

Segunda etapa de la CNDH como organismo descentralizado (1992-1999)

Con el paso de la CNDH de organismo desconcentrado a organismo descentralizado, se le reconocieron personalidad jurídica y patrimonio propios, gracias a la adición del apartado B al artículo 102, elevando a la Comisión a rango constitucional, aunque sin perder la dependencia funcional del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación. No obstante, de esta forma se daría inicio al llamado Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.²⁹⁹

Para explicar cómo se llegó a este punto, debemos mencionar que la combinación de factores que confluyeron en el momento en que se creó la CNDH, presentaba un panorama muy difícil para el desempeño de la labor que le fue encomendada. No obstante, el trabajo del organismo en la atención de las demandas ciudadanas fue percibido positivamente por los diversos sectores de la sociedad, incluso por muchos legisladores, Jorge Carpizo, su primer presidente, coincidía en que tenía que fortalecerse el marco jurídico de la CNDH,³⁰⁰ lo cual expuso desde su primer informe semestral de actividades. Con base en lo anterior, el presidente Salinas presentó el 19 de noviembre de 1991 una iniciativa ante la Cámara de Diputados, que proponía elevar a la Comisión a rango constitucional y crear un Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México.

La propuesta del Ejecutivo iba encaminada a estatuir al más alto nivel normativo la existencia de organismos que coadyuvaran con el Estado a proteger los derechos humanos. En su exposición de motivos, el mandatario subrayó la necesidad de construir una nueva relación del Estado con la sociedad, a través del restablecimiento del Estado de derecho. También hacía patente su interés para que México desempeñara un papel destacado a nivel internacional en el tema de los derechos humanos, y contribuir de esta forma con el fortalecimiento del nuevo ideal democrá-

²⁹⁹ Página oficial de la CNDH, *Antecedentes*, en: <<http://www.CNDH.org.mx/lacndh/anteced/antece2.htm>>

³⁰⁰ Jorge Carpizo, 1998, p. 82.

tico.³⁰¹ Asimismo, habló de la importancia de consolidar a la CNDH como organismo descentralizado para conseguir tales efectos y citó diversos instrumentos internacionales, en los cuales se debía asegurar la participación del país.³⁰²

El Ejecutivo propuso dividir el artículo 102 constitucional en dos apartados: "A", en el que quedaría el texto del artículo entonces vigente, y "B", que establecería la creación de organismos protectores de derechos humanos a nivel federal y estatal.

Pero para llevar a efecto la iniciativa era necesaria una reforma constitucional, por lo que en la Cámara de Diputados, y ante las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, Jorge Carpizo explicó las actividades medulares de la CNDH, con el propósito de lograr la aprobación del punto central, que era elevar a rango constitucional a este organismo. En este foro se aclaró uno de los principales puntos de controversia, en cuanto a que los fines del *ombudsman* y del juicio de amparo o juicio de garantías no eran incompatibles ni se contraponían entre sí, ya que sus procedimientos y alcances eran de índole distinta.

El 28 de enero de 1992 se presentó el proyecto constitucional con las modificaciones surgidas en los debates anteriores. El texto del artículo 102 apartado B que fue presentado, menciona que:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los organismos protectores de derechos humanos. Dichos organismos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con exención de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos. Formularán recomendaciones públicas y autónomas, no obligatorias para las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El órgano que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades, acuerdos u omisiones de los órganos equivalentes de los estados.³⁰³

³⁰¹ Tomado de la exposición de motivos del proyecto de la Ley y Reglamento de la CNDH, presentado por el Ejecutivo el 28 de enero de 1992.

³⁰² Entre los documentos internacionales el presidente Salinas citaría: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de San José, la Convención sobre la Esclavitud, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional en contra de la Tortura, entre otros.

³⁰³ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Diario de los Debates*, LV Legislatura, 41 y 42 de diciembre de 1994.

El decreto fue aprobado en la Cámara de Diputados prácticamente de forma unánime, con 299 votos a favor; 55 a favor con reserva, y tan sólo tres en contra. En la de Cámara alta también se aprobó el decreto de forma unánime por los legisladores presentes, pasando después a las legislaturas estatales, donde también fue aprobado.³⁰⁴ Posteriormente se publicó el 28 de enero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*.³⁰⁵

Principales aspectos de la regulación de la CNDH, como organismo descentralizado

Toda vez que el 23 de abril de 1992 se hubo aprobado la iniciativa mencionada, el Ejecutivo presentó el proyecto del reglamento y la nueva ley de la Comisión para ser turnado a las cámaras. De esta manera, el 23 de junio de 1992, se abrió el debate para aprobar el proyecto de la nueva Ley y Reglamento de la CNDH en el Congreso. Es importante mencionar que las discusiones en este foro fueron exhaustivas, pues se retomaron aspectos no sólo de la regulación, sino también de la creación y existencia de la CNDH, que habían sido discutidos previamente en los debates para aprobar la descentralización de este organismo y que mostraron aspectos relevantes en cuanto a la postura de los distintos partidos respecto de esta institución.

El mismo día se aprobaron ambas regulaciones y fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992. A continuación, se enumeran las modificaciones:³⁰⁶

- El presidente de la Comisión sería designado por el Ejecutivo federal, pero quedaba sujeto a la aprobación del Congreso.
- El periodo del presidente de la Comisión se limitó a cuatro años, con posibilidad de ser reelegido una vez.
- Se consideró que podría incrementarse hasta cinco el número de visitadores. También aumentaron las actividades de esta figura, y entre sus atribuciones encontramos la promoción, divulgación y enseñanza de los derechos humanos.
- Se dotó al organismo de atribuciones reglamentarias para establecer sus lineamientos generales de actuación y emitir sus normas de carácter interno.

³⁰⁴ Goslinga *et al.*, 2002, p. 53.

³⁰⁵ El decreto puede consultarse en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, 18 de diciembre de 1991.

³⁰⁶ Ley y Reglamento de la CNDH, 1992.

- La Comisión podría elaborar anteproyectos de iniciativas de ley y reglamentos, así como promover la suscripción de acuerdos y convenios internacionales en materia de derechos humanos.
- Se precisaron las medidas cautelares y de respuesta ante las autoridades infractoras, para dar seguimiento a hechos denunciados que mostraran graves violaciones a los derechos humanos.
- Se estableció que una vez expedida la recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consistiría en darle seguimiento y verificar su cumplimiento cabal, sin intervenir de ninguna forma con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación ni formar parte de una comisión administrativa, o de cualquier averiguación previa.
- Con el propósito de fortalecer el principio de publicidad en cuanto al acceso a la información de esta institución, se estableció que el organismo contaría con un órgano oficial de difusión, denominado *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, que daría a conocer mensualmente las actividades de la Comisión, sus resoluciones y materiales diversos que la opinión pública debería conocer.
- Se autorizó a las Organizaciones no Gubernamentales, para actuar como intermediarios de los ciudadanos que requieren presentar una queja ante la Comisión y/o asistirlos para iniciar este procedimiento.
- Se excluyeron las consultas que pudieran hacerle grupos sociales, autoridades, o ciudadanos acerca de la interpretación constitucional de algunas normas, actividad que corresponde al Poder Judicial.

Aun cuando los trabajos en el Congreso fueron exhaustivos, no hubo modificaciones sustanciales entre el proyecto del reglamento presentado y el aprobado. Asimismo, más que incrementar las atribuciones del organismo, en esta nueva regulación se precisaron con mayor detalle la competencia, las funciones de los distintos órganos que integraban a la Comisión Nacional y los procedimientos a seguir para la atención de las quejas presentadas por la ciudadanía. Sin embargo, el logro más importante en esta etapa fue el reconocimiento constitucional alcanzado por la CNDH, que dotaría a la institución de los elementos necesarios para desempeñar su labor de manera más independiente y objetiva, además de que ahora el presidente de la República tendría que sujetar su elección de candidato de titular de la CNDH al Congreso, lo que automáticamente limitaba el control vertical del mandatario en turno hacia esta figura.

Tercera etapa de la CNDH como organismo constitucional autónomo (1999 a la fecha)

El proceso mediante el cual se le otorgó autonomía a la Comisión inició en 1997 con una serie de propuestas por parte de tres partidos políticos (PT, PAN y PRD), en donde, en general, se trataban los temas de la efectividad en el desempeño de la CNDH y la relación de ésta con el carácter de organismo descentralizado que hasta ese momento tenía. Entre otras cosas, se buscaba reforzar la cooperación entre la Comisión y el Poder Legislativo, y para lograr un mejor efecto sobre este último aspecto se proponía que la autoridad que no cumpliera con alguna recomendación fuera llamada ante la Cámara de Diputados a fin de dar las explicaciones pertinentes. Las iniciativas planteadas propiciarían la reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999, cuando la Comisión se convirtió en organismo constitucional autónomo.

Reformas al artículo 102 constitucional de 1999

Entre los principales cambios que se dieron al erigir a la Comisión como un organismo constitucional autónomo, encontramos que se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y se designó un nuevo procedimiento para la elección de su presidente, que ahora sería responsabilidad de la Cámara de Senadores. Además se necesitarían dos terceras partes de los votos de los asistentes para este fin. Asimismo, la propuesta de los candidatos sería determinada por la propia Ley de la Comisión, que establece que el Senado realizará una auscultación entre las organizaciones de la sociedad y los organismos defensores de los derechos humanos. Con este cambio se intentaba otorgar mayor independencia y credibilidad a esta figura, ya que el presidente de la República dejaba de tener injerencia directa en la elección de los candidatos.³⁰⁷ Por otra parte, la Comisión también cambió de denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos a Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el periodo presidencial pasó de cuatro a cinco años.

Esta reforma constitucional del apartado tercero del artículo 102 B, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999, y se tuvo que reformar al entrar en vigor tanto la ley, con las modificaciones mencionadas, como el Reglamento Interno de la Comisión. Este últi-

³⁰⁷ Goslinga *et al.*, 2002, pp. 87 y ss.

mo sufriría una adición el 12 de septiembre de 2000 al artículo 129 bis, con la que se creaban las recomendaciones generales, coadyuvando, al pasar éstas por el Consejo, a que se lograra una mejor elaboración y concientización del contenido de las mismas.³⁰⁸ En 2001 se reformó la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio de la aprobación de una iniciativa del Senado y su Comisión de Derechos Humanos. Entre lo más importante destaca que en la ley cambió la denominación “Estados de la Unión” por “entidades federativas”, con el fin de incluir al Distrito Federal en el Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Con esto se confirmaba el carácter autónomo de gestión de la institución y se incluían los cambios necesarios en el reglamento para otorgar a la CNDH las características previstas para la figura del *ombudsman* en los ordenamientos internacionales, y con ello se le dotaba de los instrumentos necesarios para cumplir con la encomienda constitucional de proteger y salvaguardar los derechos humanos de los mexicanos.

Como se mencionó anteriormente, a partir de abril de 2010 se dio una serie de discusiones en el Congreso con el fin de reformar, entre otros, el artículo 102 apartado B constitucional, y se planteó la obligación de todo servidor público de responder a las recomendaciones que les presenten los organismos de derechos humanos, debiendo fundar, motivar y hacer pública su negativa en caso de que exista. Asimismo, se prevé que la Cámara de Senadores o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos protectores, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos y expongan el motivo de esta negativa.

En las discusiones en el Congreso también se puso énfasis en la ampliación de las facultades de las comisiones de derechos humanos en asuntos laborales, quedando excluidos sólo los asuntos electorales y jurisdiccionales.

Otro de los puntos tratados fue el que las constituciones de los estados y el estatuto de gobierno del Distrito Federal deberán establecer y garantizar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. Se propuso también que la elección del presidente de la Comisión Nacional y de los titulares de las comisiones estatales se ajuste a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente e informado.

³⁰⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 17 de noviembre de 2000.

MÉXICO EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Ampliamente discutida ha sido la posición del individuo frente al derecho internacional, y existen diversas teorías como las que niegan la calidad de sujetos a los individuos en el derecho internacional, las que consideran que son los únicos sujetos, y las que afirman que en principio no tienen esta calidad, pero que se les puede atribuir en situaciones concretas. Sin embargo, encontramos también diversos temas dentro del derecho internacional que tradicionalmente se han considerado como prueba de que el individuo es el destinatario directo de la norma, o al menos se ofrece como excepción a la regla general de que el derecho internacional está orientado a las relaciones entre los estados. Tal es el caso de la protección a los derechos humanos en este ámbito.

Se ha señalado asimismo que el individuo no es sujeto desde el punto de vista del derecho internacional, y que sólo goza de protección del mismo cuando tiene con el Estado una relación jurídica que implique nacionalidad, lo cual de acuerdo al criterio de Modesto Seara Vázquez,³⁰⁹ es erróneo, ya que la nacionalidad únicamente es importante por cuanto a la participación plena del individuo en el derecho internacional en lo que tenga de interestatal, y no así en aquellos derechos que corresponden a lo que llamamos derecho universal, que no están afectados por la nacionalidad.

En el caso de los derechos humanos, su carácter universal encuentra fundamento en consideraciones de índole filosófica, política, religiosa, ideológica, moral y social presentes en el mundo contemporáneo. Esto lo expone Carlos Villán Durán al reiterar conceptos como el valor de la dignidad, tomándolo como uno de los fundamentos del sistema internacional de los derechos humanos.³⁴⁰

El objeto de estudio del derecho internacional privado son las normas internas de los estados en materia civil, los tratados internacionales, los convenios y acuerdos entre las naciones y el papel que desempeñan los organismos internacionales en materia de regulación del derecho de las personas.³⁴¹

Para delinear este concepto podemos mencionar que los principios fundamentales que han permeado la concepción del derecho internacional de los derechos humanos son tres: libertad, igualdad y solidaridad, princi-

³⁰⁹ Modesto Seara Vázquez, 1984, pp. 121-123.

³⁴⁰ Carlos Villán Durán, 2003, p. 91.

³⁴¹ *Ibidem*.

prios que no se agotan en la consideración del ser humano individualmente, sino que exigen al Estado mismo el respeto de las reglas básicas de convivencia que establece su libre ejercicio, por lo que resulta indispensable contar con mecanismos que puedan asegurar una tutela eficaz de estos derechos. En el caso de México, así como en muchas otras naciones, el juicio de amparo ha sido tradicionalmente el medio idóneo por el cual el Estado garantiza el respeto a los derechos fundamentales del hombre.

En la Conferencia de Bogotá, los países de América suscribieron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948 en la que se incluyó como artículo XVIII el siguiente:

Toda persona puede acudir a los Tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra los actos de autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.³¹²

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en París la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 8o. se inspiró en el juicio de amparo mexicano, y que a la letra señala: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley".

A la Comisión de Derechos Humanos, encargada por la Asamblea de París de desarrollar la declaración antes citada, se le encomendó también la preparación de un proyecto de Pacto Internacional sobre los Derechos Humanos, el cual retomaría al juicio de amparo como una técnica protectora de los derechos fundamentales de la persona. La misma tendencia se observó en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, el cual también adoptó la fórmula del amparo.

La Constitución mexicana, en sus artículos 15, 18, 76, 89, 117 y 133, hace referencia a los tratados internacionales. Sobre este tema, el Senado propuso desde abril de 2010, como parte de la reforma constitucional, la modificación de los artículos 1o. y 105 para incluir el tema también. El artículo primero, de acuerdo con lo discutido, plantea que en México todas las personas puedan gozar de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.

³¹² Felipe Tena Ramírez, 1984, pp. 514 y 515.

El artículo 15 desautoriza en forma generalizada la celebración de tratados que alteren los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como, de acuerdo con el planteamiento de las reformas recientes, en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por México.

El artículo 18 contempla la celebración de tratados con el objetivo de llevar a cabo el intercambio internacional de reos.³⁴³ El artículo 76 trata las facultades del Senado de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que suscriba el Ejecutivo federal; y el 89 considera la facultad de decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar, reservar y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos que tiene el presidente de la República con la aprobación del Senado.

La reforma constitucional propuesta en el 2010, incluye también al apartado II inciso g) del artículo 105, y precisa que la CNDH podrá ejercitar ante la Suprema Corte de Justicia acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Carta Magna y, ahora también, en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Por otro lado, el artículo 117 establece una prohibición a las entidades federativas de celebrar “alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras”.³⁴⁴

Respecto al orden de jerarquía que guardan las normas dentro del sistema jurídico constitucional, el artículo 133 señala:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.³⁴⁵

Este artículo nos lleva a preguntarnos si deben aplicarse los tratados internacionales indefectiblemente sobre las leyes locales. De acuerdo con algunos autores, el juez debe aplicar el tratado internacional aun cuando éste se encuentre en contraposición con las disposiciones legales locales. En opinión de Felipe Tena Ramírez:

³⁴³En este sentido, México había celebrado convenios con Argentina, Belice, Bolivia, Canadá, España, Estados Unidos de América y Panamá hasta el año de 1993.

³⁴⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁴⁵*Ibidem*.

El juez común no puede definir en un juicio ordinario cuál de las dos leyes provenientes de distintas jurisdicciones es la competente, para el efecto de no aplicar la ley de jurisdicción incompetente [...] debe reducirse a respetar la presunción de constitucional del derecho federal, que sólo puede ser destruida por un fallo de la justicia de la Unión.³¹⁶

En este sentido, no existe controversia en cuanto a la aplicación de un tratado internacional y una ley local o estatal, ya que el principio de prelación de leyes otorga mayor jerarquía a los tratados internacionales, por lo que dichas leyes se encuentran subordinadas a éstos.

En caso de que una ley local contraviniese un tratado internacional, siempre que éste sea acorde con la Constitución federal, la entidad federativa deberá ajustar su orden normativo al contenido de dicho tratado.

Por su parte, la conflictiva que tendría lugar en caso de que un tratado internacional se opusiera a una ley federal en materia de derechos humanos, se resuelve realizando la interpretación conjunta del contenido del artículo 1o., ya con la modificación propuesta en 2010, y el 133 constitucionales, de la que se concluye que existe una subordinación de las leyes federales a los tratados internacionales en este campo.

MÉXICO Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

A lo largo de su historia, México ha seguido de cerca la evolución de las instancias internacionales para la protección de los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de haber ratificado varios instrumentos internacionales, no ha adoptado del todo las propuestas para insertarse en el avance global. Sobre esto, es importante subrayar que la ratificación de diversas instancias, en ocasiones ha respondido, en parte, a intereses específicos del gobierno, en tanto el beneficio o el posible compromiso que podía significar determinada ratificación para las relaciones internacionales.

El 24 de marzo de 1981 México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, firmada el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José, Costa Rica. Esta Convención definió los derechos individuales de los que debía gozar todo ser humano, estableciendo las reglas de la suspensión de los mismos y las normas de interpre-

³¹⁶ Felipe Tena Ramírez, 1981.

tación, así como los deberes de las personas. También definió los medios de protección de estos derechos y creó la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, así como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

CUADRO 11
TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR MÉXICO EN MATERIA
DE DERECHOS HUMANOS

<i>Nombre del instrumento internacional</i>	<i>Ratificación/adhesión de México</i>	<i>Entrada en vigor</i>	<i>Publicado en el dof</i>
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.	23 de marzo de 1981 (Fecha de adhesión. Previamente no firmó el pacto de 1966)	23 de junio de 1981	20 de mayo de 1981
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.	23 de marzo de 1981 (Fecha de adhesión. Previamente no firmó el pacto de 1966)	23 de junio de 1981	12 de mayo de 1981
Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José", la cual fue adoptada el 22 de noviembre de 1969.	2 de marzo de 1981 (Fecha de adhesión)		24 de marzo de 1981
Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (CEDAW), adoptado en Nueva York, el 18 de diciembre de 1979.	23 de marzo de 1981 (Suscrita en julio de 1980)	3 de sept. de 1981	12 de mayo de 1981
Corte Interamericana de los Derechos Humanos, inicia actividades en 1979.	24 de marzo de 1981		24 de febrero de 1999
Convención sobre Derechos del Niño, adoptado en Nueva York, el 20 de noviembre de 1989.	21 de sept. de 1989	21 de octubre de 1990	25 de enero de 1991
Convención de Belem Do Pará, para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CEDAW), 9 de junio de 1994.	12 de nov. de 1998 (Fecha de firma: 4 de junio de 1995)	15 de diciembre de 1998	19 de enero de 1999
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000.	15 de marzo de 2002	15 de abril de 2002	22 de abril de 2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de Niños en Conflictos Armados, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000.	15 de marzo de 2002	15 de abril de 2002	3 de mayo de 2002

Fuente: <<http://www.cedhj.org.mx/cedhj/legal/tratados.html>>

La paulatina adhesión de México a este tipo de instancias internacionales respondió a la política gubernamental de no aceptar acuerdos que pudieran trastocar la soberanía nacional.

Por otra parte, como se puede observar en el cuadro 11, el periodo entre la suscripción y la ratificación de México de estos instrumentos ha sido interpretado por algunos autores como una falta de convicción para adoptarlos y como un predominio de las razones políticas sobre una verdadera preocupación por lograr la salvaguarda, difusión y promoción de los derechos humanos en el mundo.³¹⁷

³¹⁷ En los debates que le dieron el carácter constitucional a la CNDH, se trató la importancia de los tratados internacionales y su relación con la propia Comisión, pues la implementación de este organismo, según la postura panista, significaba un avance en el cumplimiento de los compromisos que el Estado Mexicano había contraído en los pactos y tratados a nivel internacional en materia de derechos humanos. Véase Anexo, cuadro B, punto 4 J.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Desde su instauración en 1990, la CNDH ha experimentado un constante proceso de transformación tanto a nivel jurídico, como en su labor central de protección de los derechos humanos. Su búsqueda por lograr la consolidación institucional y el reconocimiento social no ha estado exenta de críticas tanto a nivel nacional como internacional, que la han obligado a buscar nuevos mecanismos de respuesta ante las demandas de una sociedad cambiante y ante los retos de un contexto que demanda la protección integral de los derechos humanos, atendiendo a la permanente evolución de éstos.

La CNDH, al igual que otros defensores del pueblo en América Latina, ha implementado programas y acciones concretas basadas en atender principalmente los derechos de grupos tipificados como vulnerables. Al respecto, Jorge Santistevan menciona que: "Desde una perspectiva regional de los países latinos, las Defensorías del Pueblo se han caracterizado por su enfoque en materias especializadas [implementando] programas específicos para la protección y defensa de los derechos de la mujer, los grupos indígenas y los migrantes, por ejemplo."³¹⁸

En 1990, cuando fue creada la CNDH, se instituyó la Primera Visitaduría General, que tuvo a su cargo la atención de cualquier tipo de violación a los derechos humanos, a través del procedimiento de queja³¹⁹

³¹⁸Jorge Santistevan de Noriega, 2004, p. 38.

³¹⁹Cuando un ciudadano considera que fue vulnerado en sus derechos, puede formular una queja e iniciar un procedimiento, ya sea personalmente o por medio de un representante legal, según el Reglamento Interno de la Comisión. La CNDH analizará si es competente; si la autoridad es responsable; si los ilícitos expuestos están comprendidos en lo establecido en la Constitución y en los lineamientos internacionales. Si no es competencia de la Comisión, se orienta a los quejosos a las instancias administrativas o judiciales apropiadas para la solución del conflicto. Véase *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos*, 1998.

o de oficio,³²⁰ independientemente de la autoridad infractora que la cometiera.

De acuerdo con la progresividad de los derechos humanos, la Comisión paulatinamente fue identificando puntos de atención especiales, que mostraron la necesidad de ir ampliando el número de Visitadurías. A la fecha, la Comisión cuenta con cinco Visitadurías Generales que desarrollan programas especiales en distintas áreas.

Primera Visitaduría General

El primer programa que tuvo a su cargo la Primera Visitaduría General fue el Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos, creado el 19 de septiembre de 1990, para conocer e investigar denuncias relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición, presuntamente, involucra la participación de alguna autoridad o servidor público. Gran parte de las primeras quejas presentadas ante la CNDH, estuvieron asociadas con la represión del Estado a grupos considerados como subversivos en las décadas anteriores. Para diciembre de 1991, Jorge Carpizo, entonces presidente de la Comisión, comentó que se habían esclarecido 40 casos denunciados desde la instauración del programa.³²¹

El Programa de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, coordinado también por la Primera Visitaduría, fue creado en julio de 1993. Las continuas violaciones a los derechos fundamentales de las mujeres denunciadas ante la CNDH dieron origen a este programa, inicialmente creado para atender estos derechos desde una perspectiva de género. Posteriormente, el enfoque cambió para darle una visión de protección integral de la familia.

El Programa de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA) fue creado en febrero de 2000, como respuesta al número de quejas recibidas por la Comisión en torno al alto índice delictivo a nivel nacional.³²² Este programa atiende a las víctimas del delito en el impacto, tanto físico como psicológico, que tienen estos sucesos en las personas afectadas. Sergio García Ramírez, como miembro del Consejo Consultivo de la Comisión, expresó en un comunicado de prensa relativo a la implementación de este programa, lo siguiente: “Emprender un programa de esta naturaleza incorpora un viento

³²⁰ Cuando la Comisión detecta presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de servidores públicos, puede iniciar de oficio expedientes de queja.

³²¹ *Gaceta de la CNDH*, 17 de diciembre de 1991, p. 18.

³²² Comunicado de prensa de la CNDH, el 21 de febrero de 2000. Disponible en <<http://www.CNDH.org.mx/cenadeh/bibliot/hemero.asp>>

fresco en las tareas de la CNDH y podría aliviar las sospechas y los recelos de quienes ignoran todavía, que en asuntos de naturaleza penal la mayoría de las solicitudes que la Comisión recibe provienen de las víctimas de los delitos, no de los victimarios.”³²³

El 16 de enero de 2006, después de observar el crecimiento de las quejas atendidas por este programa, José Luis Soberanes, entonces presidente de la CNDH, presentó un informe especial en materia de seguridad pública, que incluía el análisis integral de los aspectos programáticos e institucionales del aparato público, así como algunas recomendaciones, entre las que destacó la revisión y aplicación efectiva de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, y que constituye, según el propio documento, una regulación orientada a preservar la seguridad en nuestro país.³²⁴

El Programa de VIH/SIDA y Derechos Humanos fue establecido formalmente el 13 de febrero de 2007 por acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH, con la finalidad de contribuir a la consolidación de una cultura del respeto a los derechos de las personas portadoras de este virus, a través de distintas acciones de difusión, análisis y capacitación.

Segunda Visitaduría General

En 1992 fue creada la Segunda Visitaduría General que, además de atender quejas relacionadas con entidades específicas de la administración pública,³²⁵ se ha encargado de atender a grupos sociales concretos, como adultos de la tercera edad y personas con algún tipo de discapacidad, así como de atender quejas relacionadas con pensiones, por ejemplo.

³²³ La exigencia por el respeto a los derechos humanos que llevaba a cabo la CNDH, había motivado críticas en el sentido de que la Comisión “protegía” a los delincuentes, y este mensaje buscaba transmitir la verdadera esencia de esta labor.

³²⁴ En fechas recientes, la Comisión estableció la Unidad Especial de Atención a Víctimas del Delito de Secuestro. Raúl Plascencia, actual presidente de la CNDH, ha subrayado que este mecanismo interactuará con organizaciones civiles e instituciones públicas, a fin de garantizar el apoyo y la defensa de los derechos de las víctimas.

³²⁵ Administración General de Aduanas, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional del Agua, Ferrocarriles Nacionales, Instituto Federal Electoral, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Petróleos Mexicanos, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Procuraduría Federal del Consumidor, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Economía, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otras.

En febrero de 2006, la Segunda Visitaduría creó el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuyos objetivos son: dar seguimiento y evaluar el derecho de igualdad entre mujeres y hombres, formular propuestas para garantizar el principio de no discriminación y valorar el efecto de las políticas públicas en el tema.

Tercera Visitaduría General

La Tercera Visitaduría entró en funciones en 1996, atendiendo quejas de abusos cometidos por autoridades de carácter federal, y de manera particular aquellas relacionadas con hechos violatorios en reclusorios y centros de internamiento de menores.

En este sentido, actúa como un órgano de supervisión a fin de verificar el respeto a los derechos humanos de los internos, realizando constantemente procedimientos de oficio para vigilar el funcionamiento, la organización y las instalaciones de los centros de reclusión.

El 12 de junio de 2007, con la modificación al Reglamento Interno acordada por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional,³²⁶ se le otorgó a la Tercera Visitaduría la atribución de coordinar las facultades que el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, le otorga a la propia Comisión, para lo cual se creó la Dirección General del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Cuarta Visitaduría General

En 1998 fue instituida la Cuarta Visitaduría General especializada en la protección, defensa, promoción y difusión de los derechos humanos de los pueblos indígenas de México. Con esto se buscó promover los derechos de tercera generación, entre los que se encuentran los relativos a la paz, la solidaridad y el respeto a los pueblos.

Los programas de trabajo que desarrolla esta Visitaduría integran actividades específicas, como las visitas a las propias comunidades indígenas y la atención de la población indígena en reclusión. En este caso, se efectúan acciones ante las autoridades competentes relativas a la obtención de las libertades anticipadas de los indígenas presos, procediendo conforme a derecho.

³²⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 2007.

Quinta Visitaduría General

La Quinta Visitaduría General fue creada el 3 de enero de 2005. Esta Visitaduría se especializa en los temas de migración, agravio a periodistas y defensores civiles, y trata de personas.

El Programa de Atención a Migrantes, que surgió con la creación de la Visitaduría, reflejó el endurecimiento de la política estadounidense en la vigilancia de la frontera norte, donde se llegaron a detectar, incluso, grupos de civiles estadounidenses que actuaban como vigilantes armados agrediendo a quienes intentaran cruzar la frontera. En su primer año de actividades, el Programa de Atención a Migrantes reportó la apertura de 493 expedientes de queja que fueron atendidos en su totalidad.

Otro de los programas que atiende la Quinta Visitaduría General es el de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos. El propósito de proteger la labor de los periodistas inició en 1991, como respuesta a los continuos reclamos de uno de los sectores sociales de gran importancia en la causa de los derechos humanos. Es entonces cuando dentro de la Primera Visitaduría se creó el Programa Especial de Periodistas en virtud de considerarse a los integrantes de este gremio como un grupo vulnerable.

Seis años más tarde, en mayo de 1997, se instituyó la Coordinación General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, considerando que ambos grupos, los periodistas y los defensores civiles, habían sido fundamentales para la consolidación de una cultura de los derechos humanos en nuestro país; y, en 2005, al ser creada la Quinta Visitaduría General, le fue transferido el manejo de este programa, creándose la Dirección General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos.

Por su parte, el Programa contra la Trata de Personas fue establecido en 2008 con el fin de atender el problema de la trata de manera integral, tomando en cuenta tres aspectos: el jurídico, el institucional y el social.

Junto con el trabajo de las visitadurías generales y sus programas, es importante mencionar el papel del Centro Nacional de los Derechos Humanos (CENADEH), instancia creada con el objetivo de realizar estudios e investigaciones académicas en materia de derechos humanos, así como de fomentar el intercambio académico institucional e impulsar el Centro de Documentación y la Biblioteca de la propia Comisión Nacional, además de coordinar la publicación de la *Gaceta* y del resto de las publicaciones de la CNDH.

Este Centro Nacional fue creado en 1997 y reestructurado el 14 de agosto de 2001, con la premisa de que las investigaciones sobre los derechos humanos pudieran complementar la defensa de los mismos.

Por su parte, la reciente discusión en el Congreso respecto a la modificación del artículo 102 apartado B, en lo referente a la competencia de la Comisión en asuntos laborales, ha sacado a la luz la necesidad de crear una estructura dedicada exclusivamente a la atención en esta materia, que deberá contar con los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros suficientes para cumplir cabalmente con esta nueva responsabilidad.

Un tema discutido en el Congreso en 2010, que causó gran controversia, fue el de la posibilidad de otorgar a la Comisión la facultad para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. El tópico, desde que fue propuesto por el Senado a principios de ese año, ha motivado una serie de reflexiones sobre los límites y operatividad de esta facultad por la posible invasión de la esfera de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el futuro inmediato se definirá el proceder de la CNDH en este sentido.

CONTROL EXTERNO Y ALCANCES DE LA CNDH

Para comprender la naturaleza de la CNDH como órgano de control externo es necesario explicar, primeramente, que desde el punto de vista jurídico el control se define como:

[...] la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público con la obligación de pronunciarse sobre ellos.³²⁷

El control externo es aquel “cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión”.³²⁸ Así, la labor de protección y salvaguarda de los derechos humanos que realiza la CNDH, a través de los procedimientos de queja y por oficio, comprende una función de “control”, al determinar si la actuación de los servidores públicos ante hechos presuntamente violatorios, ha sido o no adecuada al marco legal que señala la Constitución.³²⁹

³²⁷ Daniel Márquez, 2003.

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ Pablo Escudero Morales y José Galindo Rodríguez, 2007.

La eficacia de la CNDH como órgano de control externo, se ha tratado de evaluar a través del cumplimiento por parte de los servidores públicos de las recomendaciones, siendo éstas el mecanismo con el que cuenta la Comisión para pronunciarse sobre los hechos que han vulnerado los derechos humanos de los individuos. Es importante recordar que, con base en el texto constitucional, y una vez expedida la recomendación, la competencia de este organismo consiste en darle seguimiento y verificar que se cumpla cabalmente.

Según lo planteado en la reforma constitucional de 2010, todo servidor público deberá responder a las recomendaciones que le presente la Comisión; y cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades, éstas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Asimismo, las recomendaciones mantendrán su carácter no vinculatorio.

En la integración de los expedientes de queja, la falta de colaboración de la autoridad responsable en el transcurso de las investigaciones, es motivo de sanciones de tipo administrativo por parte de la Secretaría de la Función Pública, a través del Órgano Interno de Control de la autoridad infractora. La Secretaría de la Función Pública tiene, además, la facultad de imponer sanciones de tipo civil y penal en los casos que así lo amerite.³³⁰

Finalmente, cabe señalar que, tratándose de asuntos cuya competencia corresponde a órganos administrativos o jurisdiccionales, la Comisión brinda asesoría jurídica, canalizando a los quejosos a dichas instancias para el inicio del procedimiento respectivo.

En el cuadro 12 se muestra la situación que guardan las 1 975 recomendaciones emitidas entre 1990 y 2008.

Como se puede apreciar, del universo total de recomendaciones que se han emitido, el 81 por ciento (1 594) han sido aceptadas por las autoridades con pruebas de cumplimiento total, lo que permite corroborar el peso moral que tiene este instrumento para los servidores públicos. Esta presión fortalece el papel de la institución en el control externo de la administración pública, lo que forma parte tanto de las demandas sociales como de los requerimientos económicos globales.

³³⁰ Estos aspectos están regulados específicamente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su título II "Responsabilidades Administrativas", capítulo I, "Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público", artículo 8, fr. XIX.

CUADRO 12
SITUACIÓN QUE GUARDAN LAS RECOMENDACIONES 1990-2008



Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual 2008.

LA LABOR DE LA CNDH ANTE LA ONU

En el diagnóstico integral más reciente que hace la Oficina del Alto Comisionado de la ONU sobre los derechos humanos en México,³³⁴ aparecen críticas importantes en torno a temas como la autonomía, la competencia y los límites en el trabajo tanto de la CNDH, como de las comisiones estatales. Asimismo, se incluyen algunos criterios recomendados para su actuación, entre los que destacan los siguientes:

Como organismos públicos:

- La ONU observa poco conveniente que las comisiones estatales no tengan el reconocimiento de autonomía de gestión y presupuestaria, que se reconoce constitucionalmente sólo para la CNDH. En este sentido, en el diagnóstico se recomienda reformar el artículo 102, inciso B, para establecer estas atribuciones.

³³⁴ *Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México 2003*, elaborado por la oficina del Alto Comisionado de la ONU. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/d_humanos/foro_intl/doc/diagnostico_DH.pdf>

Competencia:

- Naciones Unidas critica la falta de competencia de la CNDH y las comisiones estatales en materia electoral y laboral. La ONU considera que esta competencia la tienen gran parte de los *ombudsmannen* en el mundo y que, en principio, no debería de haber ningún inconveniente en que las comisiones mexicanas adopten estos temas.
- En particular sobre el tema laboral, la ONU asevera que no se justifica la falta de competencia de las comisiones cuando se trata de asuntos que no están siendo revisados por los juzgados y tribunales especializados, pues uno de los aspectos prioritarios que debe ser protegido por los Defensores del Pueblo se refiere al derecho fundamental de contar con un juicio justo.

Criterios de actuación:

- En cuanto al manejo de los expedientes de queja, se considera necesario que se sigan los principios de actuación determinados en la ley actual de la Comisión. Es decir, que en el momento de la investigación, en que los visitadores adjuntos detecten violaciones a los derechos humanos de los agraviados, los hagan del conocimiento inmediato de sus superiores, y de forma expedita se haga pública la infracción. Con ello se evitarían los retrasos en los procesos de atención, y que dan como resultado que los individuos prefieran no denunciar estos actos. Incluso, el informe hace hincapié en que dado el número de habitantes de México y el índice tan elevado de corrupción que existe, la cantidad de quejas presentadas ante la Comisión no es representativa de esta situación. Asimismo, subrayan una disminución en la tendencia de las quejas presentadas ante la CNDH en los últimos años, lo que atribuyen a que los trámites ante la misma no son ágiles y los ciudadanos prefieren abstenerse de iniciar un procedimiento.
- Se recomienda incorporar los diversos aspectos de la Ley de Transparencia de forma íntegra en sus regulaciones específicas, con el propósito de que el manejo de los expedientes de queja pueda ser evaluado por la sociedad, permitiendo el acceso a los mismos en los términos que esta ley establece. Para evaluar este aspecto, se propone implementar un sistema de indicadores basados en la competencia, actuación y procedimientos de las comisiones.
- Aun cuando se considera adecuado el carácter no vinculatorio de las recomendaciones emanadas de estas comisiones, éstas deben tener

un carácter formativo y pedagógico, que se utilice como base para la formación de una cultura de respeto a los derechos humanos en México, previendo evitar conductas inadecuadas en los servidores públicos.

Sobre las observaciones que hace la ONU respecto a la competencia de la CNDH en temas laborales, debemos señalar que durante el proceso de reformas constitucionales de 2010, esta facultad fue discutida a profundidad en el Congreso, aceptándose como un medio idóneo para la protección efectiva de los derechos en esta materia. Sin embargo, sobre este punto también se planteó la necesidad de realizar un análisis profundo para determinar los procedimientos adecuados que permitan llevar a cabo esta tarea en el contexto actual.

Respecto a la participación de la CNDH en materia electoral, es preciso subrayar que en 1996 se reformó la Constitución creando dos medios de defensa en materia electoral: la acción de inconstitucionalidad y el juicio de revisión constitucional,³³² cuya competencia corresponde al Poder Judicial de la Federación. Tales medios de defensa, aunados a la competencia de los tribunales especializados en esta materia, como es el Tribunal Federal Electoral y los tribunales electorales locales, justificaron el hecho de que no se incluyera a la CNDH y a las comisiones estatales en la resolución de controversias en materia electoral.³³³

Resulta importante analizar hasta qué punto las comisiones deben intervenir en los asuntos electorales. La naturaleza particular de estos organismos, alejada de la dinámica política partidista, podría servir como garante de transparencia e imparcialidad de los procesos electorales, actuando como observadores externos como lo hacen otros *ombudsmannen* en el mundo. La inclusión de la competencia de las comisiones en asuntos de esta índole podrá alcanzarse siempre y cuando tanto la CNDH como las comisiones estatales logren una verdadera autonomía, alejándose de favores políticos y de tendencias que pudieran empañar su imagen ante la sociedad, debilitando su injerencia en la solución de conflictos electorales futuros.

Otra de las recomendaciones de la ONU fue la de incorporar aspectos de la Ley de Transparencia de forma íntegra en la regulación de la propia Comisión. Por la trascendencia y el impacto social de las funciones de la CNDH, esta institución debe garantizar una verdadera transparencia en todos los niveles, misma que se ha cuestionado en diversas ocasiones.

³³² Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix Fierro, 2002, p. 454.

³³³ Véase Anexo, cuadro C, punto 14 J.

En 2009, la Comisión y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) suscribieron un convenio de colaboración, destacando que la información pública es una de las condiciones para el adecuado funcionamiento de los sistemas democráticos. Sobre este punto, la Comisión Nacional también puso en operación, en noviembre de 2009, el sistema electrónico de solicitudes de información denominado INFOMEX, el cual, de acuerdo con la información obtenida en la institución, busca facilitar el acceso público a los archivos de la CNDH, funcionando también como una herramienta para que los solicitantes puedan consultar y actualizar sus datos personales e interponer recursos de revisión.

En los meses siguientes se deberá realizar una evaluación de la efectividad de este nuevo mecanismo.

Después de observar cómo cataloga la ONU el desempeño de la CNDH, se consideró importante elaborar un cuadro de análisis comparativo de diversos aspectos de la actuación de este organismo respecto a otros de su tipo, a fin de contar con mayores elementos de análisis (véase cuadro 13):

CUADRO 13
DATOS ESTADÍSTICOS DE LA ACTUACIÓN DEL OMBUDSMAN EN CINCO PAÍSES

	<i>México</i>	<i>España</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>Bolivia</i>
Quejas recibidas	5,244	15,967	7,605	32,920	15,105
No admitidas	250	9,383	nd	nd	10,046
Expedientes concluidos	4,993	2,733	6,657	24,430	nd
Solución durante el proceso de conciliación	1,546	2,993	nd	nd	nd
Recomendaciones emitidas	70	156	71	nd	82
Población/habitantes	103,263,388	40,847,371	36,260,130	27,219,264	8,274,325
% Quejas no admitidas/quejas recibidas	4.77%	58.76%	nd	nd	66.51%
% de solución o conciliación/quejas recibidas	29.48%	18.74%	nd	nd	nd
Expedientes concluidos/quejas recibidas	95.21%	17.12%	87.53%	74.21%	nd
% de recomendaciones emitidas/quejas recibidas	1.33%	0.98%	0.93%	nd	0.54%
Promedio de quejas por habitante	0.00005	0.00039	0.00021	0.00121	0.00183

Fuente: Informes anuales de 2007 de los organismos protectores de derechos humanos de cada país, publicados en Internet. Si bien se cuenta con información más reciente de México y España, falta la actualización de los otros países. Datos poblacionales obtenidos en las páginas de los Institutos Nacionales de Estadística de cada país, salvo Argentina, donde la información fue consultada en la página del Ministerio del Interior.

En este cuadro se pueden apreciar aspectos que muestran efectividad, por parte de la CNDH en cuanto al desahogo de los asuntos que le son presentados. Por ejemplo, se logró dar solución a casi el 30 por ciento de las quejas por medio del procedimiento de conciliación entre las partes. Asimismo, la Comisión cuenta con más del 95 por ciento de expedientes concluidos. Sin embargo, como se puede observar, en donde existe un claro rezago por parte de este organismo, es en la recepción de quejas, 5 244 en el año 2007, lo que representa aproximadamente una tercera parte de las que reciben España y Bolivia, y menos de una sexta parte de las que se reciben en Perú.

Esto nos habla de una carencia de una verdadera cultura de los derechos humanos en México y de una indudable desconfianza de la población en la efectividad de las instituciones públicas, ya sea por corrupción y/o por la burocratización de los procedimientos que los entorpecen. En este sentido, se hace necesaria la búsqueda de nuevas alternativas que mejoren la divulgación y promoción de los derechos humanos, y el fortalecimiento de la labor de transparencia y rendición de cuentas ya mencionada.

SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

A pesar de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las 32 comisiones estatales hacen de México el país con el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos más grande del mundo, se ha puesto en entredicho su efectividad, en atención a que no todas las comisiones estatales de derechos humanos poseen autonomía formal, lo que limita su independencia e imparcialidad. Esta observación, como revisamos anteriormente, es una de las principales críticas que hace la ONU. Asimismo, algunas comisiones forman parte de la administración pública como organismos descentralizados y, en ocasiones, guardan estrecha dependencia con el Poder Ejecutivo de los estados en la designación de sus titulares.

Esto ha tenido lugar debido a que en la reforma constitucional de 1999, que le dio a la Comisión su actual estatus de organismo constitucional autónomo, no se tocó el tema de las comisiones estatales. Lo anterior dejó un vacío legal en la Constitución federal en cuanto a la naturaleza jurídica que éstas debían tener, quedando la autonomía de gestión y presupuestaria de los organismos estatales, supeditada a la legislación local, lo que generó un escenario muy heterogéneo en cuanto a la conformación de estas instituciones (véase cuadro 14).

CUADRO 14

AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y PRESUPUESTARIA; PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA
Y PROPUESTA DEL EJECUTIVO EN EL NOMBRAMIENTO
DEL TITULAR DE LA CNDH Y DE LAS COMISIONES ESTATALES

#	Estado	Autonomía	Participación Legislativa en la designación del Titular	Propuesta del Ejecutivo en Nombramiento
1	Aguascalientes	SI	SI	
2	Baja California	SI	SI	
3	Baja California Sur	SI	SI	
4	Campeche	SI	SI	PE
5	Chiapas	SI	SI	PE
6	Chihuahua	SI	SI	ND
7	Coahuila	SI	SI	PE
8	Colima	SI	SI	
9	Distrito Federal	SI	SI	
10	Durango	SI	SI	
11	Estado de México	SI	SI	
12	Guanajuato	SI	SI	PE
13	Guerrero	SI	SI	PE
14	Hidalgo	SI	SI	PE
15	Jalisco	SI	SI	
16	Michoacán	SI	SI	
17	Morelos	SI	SI	ND
18	Nayarit	SI	SI	
19	Nuevo León	SI	SI	PE
20	Oaxaca	SI	SI	
21	Puebla	SI	SI	
22	Querétaro	SI	SI	ND
23	Quintana Roo	SI	SI	ND
24	San Luis Potosí	SI	SI	
25	Sinaloa	SI	SI	
26	Sonora	SI	SI	
27	Tabasco	SI	SI	PE
28	Tamaulipas	SI	SI	PE
29	Tlaxcala	SI	SI	
30	Veracruz	SI	SI	
31	Yucatán	SI	SI	
32	Zacatecas	SI	SI	
33	Nacional	SI	SI	

SI	NO	PE: Propuesta del Ejecutivo	ND: No Disponible
----	----	-----------------------------	-------------------

Fuentes: Páginas de las comisiones estatales, constituciones políticas locales, leyes y reglamentos.

De lo anterior se desprende que la falta de autonomía de gestión y presupuestaria, así como la forma de elección de los titulares de las comisiones estatales, ha generado un panorama muy diverso en cuanto a la efectividad en la protección de los derechos humanos de los habitantes del país. Asimismo, impide que se cumpla de manera eficaz con el principio de colaboración y cooperación con la CNDH, que se señala en el artículo 69 de su Ley, y que a la letra dice: “En los términos previstos en la presente ley, las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos [...]”

Esta heterogeneidad y ausencia de coordinación entre los organismos protectores de derechos humanos, que se agravó en los últimos años, hizo evidente la necesidad de plantear la reforma constitucional respecto a la modificación del artículo 102, apartado B, misma que, como se ha mencionado anteriormente, fue discutida en 2010 en el Congreso. Esta reforma adiciona un párrafo en donde se señala que las constituciones de los estados y el estatuto de gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. Asimismo, se propuso agregar otro párrafo que mencionara que la elección del presidente de la Comisión Nacional y la de los presidentes de las comisiones estatales se ajustarán a un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente. Esto con el fin de lograr un eficiente e imparcial ejercicio de sus atribuciones y, por tanto, un sólido Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, acorde con las necesidades que la sociedad mexicana demanda.

CONSIDERACIONES FINALES

Las reformas de 2010 a la Carta Magna respecto al tema de los derechos humanos, que elevan a rango constitucional la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, representan un avance histórico sin precedentes en esta materia. Hemos citado en la presente obra algunos de los puntos más trascendentes de esta reforma, que redundará en el fortalecimiento de la labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cabe señalar que la discusión sobre este tema también ha alcanzado al ámbito académico e institucional, ya que ha sido tratado en las mesas de debate del Congreso Nacional de Reforma Constitucional Integral, organizado recientemente por varias instituciones protectoras de derechos hu-

manos y universidades como la UNAM y la Universidad Autónoma de Zacatecas, entre otras.³³⁴

Por otra parte, se ha propuesto que la CNDH participe activamente en los procedimientos judiciales a nivel federal que traten sobre violaciones a los derechos fundamentales, creando para tal efecto una defensoría de oficio. Este tipo de aspectos aún deben ser analizados con atención con el objetivo de contribuir a la consolidación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La interacción de la CNDH con otros organismos similares a nivel internacional, es importante para reafirmar su posición como referente obligado de los derechos humanos en México. Se debe buscar estrechar las relaciones tanto con ONG internacionales, como con otros *ombudsmannen*, a fin de intercambiar experiencias, redimensionando el concepto de protección integral de los derechos más allá de las fronteras y nacionalidades.

Es ineludible hacer mención de la facultad, casi no utilizada, de la Comisión Nacional de promover cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias en su ámbito de competencia; y, mediante este recurso, participar en el diseño de leyes que garanticen la protección efectiva de los derechos. Sobre este punto, hace falta concentrarse más en las necesidades de los grupos vulnerables del país, haciendo un estudio a fondo de los derechos colectivos o difusos y presentando propuestas concretas al Congreso en temas marginados en la agenda gubernamental. Asimismo, la CNDH debe utilizar esta facultad para incorporar al orden jurídico nacional aquellos derechos reconocidos a nivel internacional, pero aún no previstos por el Estado Mexicano.

En 2006 fue aprobada por el Congreso una reforma que modificó el artículo 105 constitucional, dotando a la CNDH de otra facultad muy importante que le permite ejercitar acciones de inconstitucionalidad de las que conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), misma que determinará si una ley es violatoria de los derechos individuales. La CNDH puede recurrir a esa facultad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República que puedan llegar a vulnerar los derechos de las personas. Éste es aún un campo fértil de acción para esta institución.

La Comisión ha señalado a últimas fechas la creciente tendencia por parte de las autoridades de no aceptar las recomendaciones emitidas por el

³³⁴ Véase: <http://www.uaz.edu.mx/QuickPlace/comunicacionsocial/Main.nsf/h_Index/29B8601523E38658862576BB0005940F>

organismo, dificultando el avance de manera notable en el tema de la protección de los derechos humanos. Con las reformas a la Constitución ya mencionadas, se buscará dar seguimiento al cumplimiento de las conciliaciones y recomendaciones para que las autoridades que no acepten dichos instrumentos, expongan el sustento jurídico de su negativa, abriéndose así la posibilidad de aumentar el número de aceptaciones de las mismas en un intento por fortalecer la protección de los derechos mediante un diálogo abierto entre las partes. Sobre este punto, será necesario evaluar la efectividad de este nuevo mecanismo en el futuro inmediato.

La reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de avalar el artículo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que permite a ésta negar información a la CNDH cuando ponga en riesgo, según su criterio, las investigaciones en curso o la seguridad de las personas, afectará directamente la labor de la Comisión Nacional, ya que de manera discrecional, la PGR podrá limitar el acceso a fuentes fundamentales para la correcta integración de los expedientes que utiliza aquella institución para generar sus recomendaciones. El actual presidente de la Comisión, Raúl Plascencia Villanueva, promovió una acción de inconstitucionalidad para impugnar esta restricción, pero sus argumentos fueron rechazados por la mayoría de los ministros. Esta resolución afectará directamente el principio de transparencia tan exaltado en las sociedades que persiguen el ideal democrático, por lo que deberá reevaluarse. Cabe decir que el planteamiento de las reformas constitucionales de 2010 eventualmente podrá dar un giro a esta situación, ya que una de las adiciones al texto del artículo 102 inciso B) señala que la Comisión Nacional "...investigará hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente... En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera...". Sobre este punto, habrá que hacer un estudio de ambas disposiciones legislativas con el fin de evitar, de presentarse, posibles contradicciones en la práctica.

Finalmente, podemos decir que el estudio de los factores que le dieron origen a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos queda inserto en un escenario particular, que pudo mostrarnos la interacción y evolución de una serie de variables históricas que propició el redimensionamiento del concepto de derechos humanos en el mundo, y cuyo resultado en México fue la implementación de una institución funcional al sistema político en su momento. Esta institución tendrá que continuar adecuándose a las verdaderas demandas y requerimientos de la sociedad, en el con-

texto de un país en permanente transformación, contribuyendo así a fortalecer los procesos democráticos y de transparencia gubernamental.

Asimismo, esto debe estar acompañado de una profunda labor de concienciación de los ciudadanos para contribuir no sólo en la defensa y protección de sus derechos, sino también de asumir sus obligaciones legales para, de esta manera, lograr avances en el fortalecimiento del resquebrajado Estado de derecho del país.

Anexo

Concentrado de fragmentos de los debates legislativos*
(11, 12 y 13 de diciembre de 1991 y 23 de junio de 1992)

C L A V E S

Diputados

Partidos

Cuadro "A" (de Izquierda)

CGD	Carlos González Dávila	PRD	Partido de la Revolución Democrática
ER	Enrique Ramírez	PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
FB	Félix Bautista	PPS	Partido Popular Socialista
HRC	Héctor Ramírez Cuéllar	PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
HZA	Humberto Zazueta Aguilar		
IGA	Israel González Arreguín	FICD	Fracción Independiente de la Cámara de Diputados
JMP	Jorge Moscoso Pedrero		
MTU	Martín Tavira Urióstegui		
SH	Servando Hernández		
TGL	Tomás González Luna		

CUADRO "B" PAN

LFBM	Luis Felipe Bravo Mena		
PEM	Pablo Emilio Madero		
JDC	Juan de Dios Castro		
VO	Víctor Orduña		

CUADRO "C" PRI

FAAV	Francisco Arroyo Vieyra		
GGD	Guillermo González Díaz		
SVC	Salvador Valencia Carmona		
JRRR	Juan Ramiro Robledo Ruiz		

* Las ideas se presentan agrupadas en tres cuadros distintos de acuerdo con las diferentes posturas políticas presentes en los debates (izquierda, PAN y PRI). Asimismo, se clasificaron por temas con una letra: C= Contextual, P= Político, E= Económico, S= Social, J= Jurídico, I= Desarrollo institucional de la CNDH, DH= Derechos humanos; y se les asignó un número consecutivo. Con este número y la letra, se identificaron los puntos que se citan como referencia en el texto del trabajo.

CONCENTRADO DE FRAGMENTOS DE LOS DEBATES LEGISLATIVOS

CUADRO "A" (DE IZQUIERDA)

<i>Puntos</i>	<i>Tema</i>	<i>Fragmento</i>	<i>Diputado</i>	<i>Partido</i>
1	C Derecho internacional: ONU	Hay resoluciones claras de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la autodeterminación, sobre la defensa de los derechos, de los recursos naturales que tienen todas las naciones...	MTU	PPS
2	C Ideal democrático = limitar la acción del Estado	Conjuntamente con la revaloración del ideal democrático, las sociedades de este fin de siglo reivindican la extensión y el respeto a los derechos humanos. Sin duda, la actualización de una temática muy vieja, constitutiva incluso de nuestros regímenes políticos y el imaginario radical, se ha producido por el creciente peso del aparato estatal en la regulación de la vida social. Sin embargo, lo que sí está a discusión y exige formas constitucionales, políticas y sociales, es la salvaguarda y vigilancia de los derechos humanos, ya no tanto en lo referido a la convivencia entre ciudadanos, sino, sobre todo, aunque no exclusivamente, en lo que tiene que ver a la acción del Estado.	FB	PFCRC
3	DH DH: concepto relacionado con luchas sociales	Nosotros no compartimos la idea de que los derechos humanos nacen con la persona misma, no compartimos el criterio filosófico de que son inherentes a la persona humana, sino que los derechos individuales y más aún, los derechos sociales, se han ido configurando a través de un proceso histórico, a través de cambios en la sociedad y a través de avances en la sociedad humana, de tal manera que los derechos individuales y más aún, los derechos sociales, son derechos que emanan, que surgen de procesos, algunos de ellos de luchas, de revoluciones armadas, que dan como resultado una serie de derechos que hoy se encuentra en el orden jurídico de muchos países del mundo...	HRC	PPS
4	DH DH: importancia, progresividad	Hoy ya no es necesario batirse ideológica y políticamente sobre su racionalidad [de los derechos humanos]; son reconocidos prácticamente por todos, a excepción de aquellos nuevos que progresivamente se incorporan, como la ecología, los discapacitados y enfermos y otro más.	FB	PFCRC

5	DH	DH: origen, lucha y violaciones persistentes de los derechos humanos en el mundo	Muy larga ha sido la batalla del hombre por conquistar sus derechos individuales; sus derechos sociales y también los derechos de cada pueblo o de cada nación... Esa batalla no ha terminado, porque por desgracia a pesar de que la sangre se ha derramado a raudales en el mundo entero, los pueblos siguen sufriendo atropellos, los pueblos siguen proclamando su derecho a decidir su destino contra las fuerzas poderosas que los han dominado...	MTU	PPS
6	DH	DH: progresividad (1a, 2a, 3a generación)	La garantía para la humanidad a una vida libre, plenamente democrática, con justicia y respeto, que garantice los factores indispensables de alimentación, salud, vivienda, educación, a un hábitat limpio, a la libertad religiosa, el respeto a las minorías, tales son los principios fundamentales de los derechos universales. Ello indica que la lucha para garantizar los derechos del hombre, tiene un amplio espectro que incluye: derechos sociales, económicos, políticos, culturales y ecológicos.	JMP	PRD
7	C	Documentos de Santa Fe	Esta concepción y práctica [derechos humanos] se encuentra expresada con claridad en el segundo documento de Santa Fe, publicado en 1988, que a la letra dice: "Los derechos humanos pueden comprenderse con claridad únicamente como el derecho de los hombres a contar con un sistema de justicia social responsable".	HZA	PRD
8	C	Estados Unidos: conveniencia política de ignorar las violaciones a DH	Desde las prioridades de la llamada Iniciativa para las Américas, no extraña que el gobierno estadounidense pase por alto la denuncia de violaciones a derechos humanos, que de México hacen organismos no gubernamentales de aquí y de allá, no es más que otra muestra del manejo ideológico que el gobierno de Estados Unidos hace de los derechos humanos, según el interés que tiene con cada país latinoamericano y en cada coyuntura concreta.	HZA	PRD
9	C	Estados Unidos: derechos humanos y democracia	Una nación que se proclama defensora de los derechos humanos y de la democracia, es quien ha atropellado más la democracia y los derechos de los pueblos... No podemos nosotros permanecer indiferentes, porque cometeríamos un sacrilegio contra la nación, si enmudeciéramos ante la agresión de los Estados Unidos de América y concretamente de sus	MTU	PPS

CUADRO "A" (Continuación)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado	Partido
		círculos gobernantes... Se proclama a sí mismo con el derecho de intervenir en todas partes del mundo para defender lo que ellos dicen: su modelo de democracia... Debemos una y otra vez repasar lo que ha sido la relación entre nuestro pueblo y el país del norte...		
10	C Estados Unidos: intervención	El derecho del pueblo mexicano a ser libre, a auto determinarse, y la obligación correlativa del extranjero de respetar nuestra autodeterminación y nuestro derecho de trazar nuestro propio destino... hoy estamos asistiendo a grandes atropellos de los derechos de las naciones o de los pueblos... Los Estados Unidos de América...no respeta nada; el derecho internacional ha reconocido los derechos de los pueblos, que son derechos del hombre.	MTU	PPS
11	C Guerra Fría en LA: dictaduras contra DH	Hasta hace poco tiempo, el problema de los derechos humanos dejó de ser sólo cuestión urgente para países como Argentina, Chile o países centroamericanos.	HZA	PRD
12	C Guerra Fría en LA: dictaduras contra DH	Aquí también se mencionó por el vocero de la Fracción Independiente, cómo en América Latina existe el problema que hemos padecido del autoritarismo y del despotismo militar de dictaduras que han atropellado a lo largo de nuestros países los derechos humanos...	CGD	PRD
13	C Guerra Fría en LA: dictaduras contra DH	Hemos visto cómo los países de América Latina han transitado de una manera difícil en todo este proceso en el cual en algunos periodos aciagos de su existencia, han conocido la presencia de gobiernos militares, de dictaduras militares que han borrado de la faz de cada uno de estos países, el respeto de la dignidad humana.	TGL	FICD
14	C Política de intervención estado-unidense en LA	La policía [política] de intervención del gobierno norteamericano, que vulnera la soberanía de países como Nicaragua, Panamá, Cuba y que pretende justificarse como defensa de los derechos humanos...	HZA	PRD
15	DH Violaciones México, Municipios	En los últimos años, en los municipios mexicanos han confluído de manera creciente luchas sociales y demandas democráticas; el pueblo ha exigido más y mejor obra pública y servicios, vivienda, abasto, educación y salud.	ER	PRD

		Igualmente, en las áreas rurales las poblaciones agrarias impactan la vida municipal... Por su parte, la lucha por la democracia también se ha originado de manera importante en los municipios.		
16	DH	Vigilancia de DH en México: necesaria para la gobernabilidad	La vigilancia de los derechos humanos es una de las actividades precisas de la nueva gobernabilidad; una vigilancia estatal de sí mismo, una vigilancia más allá de la división de poderes...	IGA PFCRC
17	E	Resultados de la política neoliberal	Tenemos que en el panorama de necesidades sociales se agrava a la medida en que se impulsa y se promueve la política de carácter neoliberal. La política de carácter neoliberal ha provocado también la necesidad de las movilizaciones sociales y de los movimientos que se han dado en el curso de los últimos años para reclamar el respeto a esos derechos humanos.	CGD PRD
18	E	TLC: presión internacional de tipo económico para la creación de la CNDH	El gobierno mexicano, desde una concepción parcial de los derechos humanos, hace cosas en este campo, más para influir positivamente en la opinión del inversionista extranjero y de sectores estadounidenses, claves para la negociación del Tratado de Libre Comercio, que para establecer en México una auténtica cultura de derechos humanos... el gobierno mexicano de frente al Tratado de Libre Comercio, homologa una concepción y una práctica en derechos humanos con la concepción y la práctica que en la materia tiene el gobierno de los Estados Unidos.	HZA PRD
19	I	CNDH: instrumento de legitimación	¿Quién decidió la autonomía o que la autonomía debería de estar en las recomendaciones y no en la definición del órgano?; no lo decidió la Cámara de Diputados, no lo decidió la sociedad civil, los organismos no gubernamentales, no lo decidió la Cámara de Senadores, no lo discutimos en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara, lo decidió el Ejecutivo, a nosotros nos queda claro, quién mandó la iniciativa...	HZA PRD
20	I	CNDH: instrumento de legitimación	...¿Cómo garantizar plenamente la independencia y autonomía de la Comisión si sus autoridades serán designadas por el presidente de la República y sancionadas por el Senado como un delegado del servicio exterior o miembro de alto rango de las fuerzas armadas?...	IGA PFCRC

CUADRO "A" (Continuación)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado	Partido
21	I CNDH: instrumento de legitimación ante la presión internacional	El nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra enmarcado fundamentalmente dentro de la necesidad gubernamental de ganar crédito y legitimidad internacional que venía perdiendo. La hipersensibilidad del Ejecutivo frente a cualquier reclamo que venga del exterior, encuentra en la Comisión Nacional de Derechos Humanos una de sus más claras expresiones.	HZA	PRD
22	I Competencia de la CNDH: derechos electorales y laborales	Sobre la competencia de la Comisión Nacional, se mantiene el mismo criterio de que la Comisión no puede conocer los asuntos relativos a dos aspectos esenciales: los actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales y de los conflictos de carácter laboral... es lamentable que nuestra legislación no esté de acuerdo con los convenios internacionales en la materia, suscritos por nuestro país, mismos que reconocen como derechos humanos los derechos políticos y laborales. Dos, estas limitaciones se explican porque el proyecto político de la presente administración, pretende imponer un modelo de desarrollo que se basa precisamente en la violación sistemática de los derechos políticos y laborales de los ciudadanos, manteniéndolos en la indefensión y asegurando la continuidad del partido de gobierno en el poder.	HZA	PRD
23	J Competencia CNDH: derechos laborales, políticos y jurisdiccionales	Nuestra fracción votó a favor de la reforma, pero dejó claramente establecido su rechazo a las limitaciones impuestas para no intervenir en materia laboral, política y jurisdiccional... Tal es el problema central que se nos presenta con la reglamentación del artículo 102 de la Constitución General de la República, no sólo porque se pretende oficializar una política que restringe derechos humanos a garantías individuales, limita alcance y facultades, se obstaculiza su actividad por el propio aparato del Estado porque se le mantiene como órgano dependiente del Ejecutivo, quien está facultado para nombrar al presidente y a los consejeros de la Comisión.	JMP	PRD

24	J	Competencia CNDH: derechos políticos	Otro de los temas en que la reforma constitucional restringió la competencia de la Comisión, se refiere a los derechos políticos de los ciudadanos... Se nos ha señalado que si el <i>ombudsman</i> interviniese en controversias políticas, al tomar partido perdería credibilidad; sin embargo, nadie ha planteado que la Comisión califique elecciones, sino únicamente que vigile el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y los partidos.	JMP	PRD
25	J	Competencia CNDH: asuntos jurisdiccionales	Pero si hoy, en lugar de avanzar en fortalecer la presencia de esta Comisión, limitamos más su funcionamiento, estaremos dando un paso atrás al aprobar que no se tenga competencia en el caso del Poder Judicial de la Federación...	JMP	PRD
26	J	Competencia de la CNDH: las garantías individuales vs. progresividad	Su fortaleza es moral pero hubiera sido deseable se garantizara en un esquema jurídico <i>ad hoc</i> en vez de someterla a los giros propios de sus cambios en la administración... se limitaron los derechos humanos a aquellos que se reconocen en la legislación vigente, a pesar de que la misma teoría de los derechos humanos se estructura a partir de un principio de progresividad en ellos... Reducir los derechos humanos por un principio de positividad jurídica, es tanto como negar la posibilidad moral y política de asumir otros, de proponer otros a ser reconocidos, cuando en la sociedad ya se están aceptando, desarrollando o formando...	IGA	PFCRC
27	J	Derecho internacional: instrumentos	El mismo Ejecutivo se ufana que en dicha iniciativa los compromisos internacionales que México asume en cuestión de derechos humanos y señala que desde 1917 la Constitución ha agregado a las garantías individuales, garantías sociales en salud, educación, vivienda y trabajo... Es contradictorio por ello querer fundar una Comisión Nacional de Derechos Humanos, que sólo atenderá a una pequeñísima parte de éstos.	HZA	PRD
28	J	Derecho internacional: instrumentos ratificados por México.	Reconocemos como legislación internacional, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño, la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; entre otros, ratificados por México.	JMP	PRD

CUADRO "A" (Continuación)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado	Partido
29	J Derecho internacional: recomendaciones de carácter político por parte de la CIDH	Esa experiencia generalizada, que hay violaciones graves a los derechos humanos en estos ámbitos [laborales] y es sabido que recomendar a las autoridades laborales para que se apeguen a la legalidad en cuestiones del trabajo y en el sufragio ciudadano, ni suple funciones, como no lo hace la Comisión Nacional de Derechos Humanos frente a la Procuraduría de Justicia o los ministerios públicos, ni hacen perder credibilidad o imparcialidad, de organismos de derechos humanos emitida por la Comisión Interamericana a las autoridades mexicanas con respecto a procesos electorales.	HZA	PRD
30	J Derecho internacional: reconocimiento de derechos laborales	Son muchos los casos en que los informes de la Organización de las Naciones Unidas sobre violaciones a los derechos humanos incluyen este ámbito [laboral], para percatarnos de que los derechos laborales constituyen uno de los principales conceptos, cuando se trata de juzgar el nivel de cumplimiento que un país tiene respecto de los derechos humanos.	HZA	PRD
31	J Derecho internacional: reconocimiento progresividad	...en su materia solamente habla de dos categorías de derechos humanos, de los que están consagrados en la Constitución como garantías individuales, como garantías sociales; y de aquellos derechos que conforme al orden jurídico nacional se deben de respetar porque son materia de tratados aprobados por el senado.	CGD	PRD
32	J Derecho internacional: reconocimiento progresividad	Su competencia [de la CNDH] única y exclusivamente se limita al carácter de la positividad jurídica legal o de los tratados internacionales, pues el concepto de derechos humanos, el concepto moderno de derechos humanos, habla de ideales éticos de la sociedad presente que están cambiando, que se están incrementando, que están creciendo y esos ideales históricos de convivencia justa y civilizada no vienen aquí comprendidos.	CGD	PRD
33	J DH: en México -Antecedentes de los, primera lucha de Ponciano Arriaga para asegurar	México ha sido un país de derechos individuales, derechos sociales y de derechos de nuestro pueblo frente a los embates del exterior... desde la revolución insurgente hasta hoy, veremos que los mexicanos más talentosos, más humanistas, entendieron desde	MTU	PPS

	la observancia de los DH	temprano que los derechos individuales no podían ser una realidad sin los derechos sociales... en la Reforma, todos hemos recordado y lo recuerda el dictamen en su parte expositiva que Ponciano Arriaga y otras voces destacadas, pugnaron porque el pueblo mexicano no tuviera derechos abstractos, sino derechos concretos de profundo contenido social. Por eso Ponciano Arriaga propuso la creación de la procuraduría de los pobres... para los constituyentes de 1917, ya no bastaba con seguir sosteniendo la tesis de que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, como lo había propuesto o establecido el Constituyente liberal de 1856-1957. Había que profundizar en los derechos del hombre, había que heredar el pensamiento liberal reformista... No es posible hablar de que un pueblo pueda defender sus derechos, si este pueblo es ignorante, si este pueblo ignora la estructura de su Estado, si este pueblo ignora el catálogo de derechos que estén en la Constitución...		
34	J DH: insuficiencia mecanismos tradicionales vs. Estado	La insuficiencia de los mecanismos tradicionales del control que no llegan en la actualidad a construir un vallado suficiente para frenar los abusos del Estado... Los instrumentos legales no han sido adecuados para ordenar la realidad social.	SH	PARM
35	J Documentos de Santa Fe	También dice: "Cuando el sistema estatal de justicia tanto de policía como de los tribunales, sean responsables y estén adecuadamente financiados, eso marcará el proceso de Latinoamérica hacia un régimen democrático." Estados Unidos deberá ayudar directamente en este proceso en mayor escala de lo que está haciendo, porque para promover realmente los derechos humanos, Estados Unidos debería ayudar a fortalecer los sistemas judiciales de la región.	HZA	PRD
36	J Formación de cultura de respeto a los DH	Hay una incultura, hay una incultura de atropello a los derechos humanos. A esa incultura el Congreso de la Unión, especialmente su representación popular, tiene que establecer la cultura de los derechos humanos; esta cultura al servicio de una nueva vida para el pueblo de México.	MTU	PPS

CUADRO "A" (Continuación)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado	Partido
37	J Juicio de amparo: urgencia de otro mecanismo que asegure su observancia	La limitación para intervenir en asuntos jurisdiccionales, elimina la garantía para la vigilancia del respeto a los derechos a un juicio justo por parte de las autoridades encargadas de impartirlo y que en muchas ocasiones han torcido la aplicación de la ley, incluyendo el derecho de amparo inaccesible por su costo a la población sin recursos económicos.	JMP	PRD
38	J Juicio de amparo: urgencia de otro mecanismo que asegure su observancia	...no podemos ignorar que en nuestro país los mecanismos tradicionales de defensa de las garantías individuales no son suficientes; por eso ha habido necesidad de innovar el derecho y de crear nuevos órganos para que el pueblo tenga nuevos instrumentos de defensa... No decimos que esta ley va a resolver en definitiva los problemas y atropellos a los derechos individuales... es un arma más que tiene el pueblo de México para defender sus derechos frente a las autoridades arbitrarias que quieren vivir fuera de la ley o en contra de la ley.	MTU	PPS
39	J Protección efectiva de los derechos sociales	Si prevemos en cambio, una conculcación más profunda de otros derechos que el gobierno ha confinado al ámbito de la caridad pública y de la negociación política <i>desresponsabilizándose</i> de su garantía: los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la mayoría de la población	HZA	PRD
40	J Sistema tradicional insuficiente para proteger DH	Se reconoce, en las consideraciones hechas por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, que la Constitución y las leyes no han sido suficientes para evitar violaciones a las garantías individuales. Estamos de acuerdo; vemos también muy mal que las garantías del 1 al 27 se reconozca que no son violadas. También reconoce que no existe un Estado de derecho.	SH	PARM
44	C Política de intervención estado-unidense en LA	...cuando observamos la pavorosa disminución del nivel de vida de millones de latinoamericanos, cuyos indicadores de bienestar por efecto de políticas [políticas] de ajuste dictadas en Washington, han retrocedido por lo menos 10 años y la política de intervención del gobierno norteamericano, que vulnera la soberanía de países como Nicaragua, Panamá, Cuba y que pretende justificarse como defensa de los derechos humanos...	HZA	PRD

42	P	CNDH: coyuntura de la creación de la CNDH	En los primeros días de su gobierno, Carlos Salinas de Gortari crea la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; en junio de 1990, ante todos los gobernadores, secretarios de Estado y muchas personalidades, crea la Comisión de Derechos Humanos nacional. Esta Comisión nace al calor de los siguientes acontecimientos: el asesinato de la abogada Norma Corona, defensora de los derechos humanos; los crecientes abusos de parte de policías, especialmente la judicial federal, en la lucha antidrogas; el informe de la Comisión de Derechos Humanos, de la hoja sobre el fraude electoral de 1986 en Chihuahua; la publicación durante el primer semestre de 1990 del informe de derechos humanos por parte de organismos independientes, de dentro y fuera del país, en los que se advierte un aumento de la represión en México. Todos estos hechos oscurecidos y pusieron en entredicho aún más la imagen pública del gobierno.	HZA	PRD
43	P	CNDH: instrumento de legitimación ante la presión internacional	El nacimiento de la Comisión Nacional tuvo una respuesta oficial y a la vez una necesidad de mostrarse hacia el exterior, el gobierno hace esfuerzos para garantizar, evitar las violaciones a los derechos y garantías; fue también un implícito reconocimiento al estado de ilegalidad del sistema judicial mexicano.	JMP	PRD
44	P	Crisis del gobierno que hace necesaria la creación de la CNDH	En un momento en que el país y el que el descontento social es más notorio y su lucha más articulada, el Estado, incapacitado para satisfacer las demandas económicas y políticas de la población e incapaz de seguir controlándola, a través de sus tradicionales instrumentos corporativos, ha estado acudiendo a la represión para defender su dominio y ampliar su fuerza... Durante 1989 y 1990 ha sido evidente que mediante la publicidad se prepara a la población antes de los hechos represivos, se da cauce a la impunidad y, por otro lado, algunas organizaciones han denunciado el uso de agentes de inteligencia para controlar a organizaciones y dirigentes independientes.	HZA	PRD
45	P	DH: derechos de los trabajadores	Sólo si las autoridades del país respetan la voluntad del pueblo, respetan los derechos de los trabajadores, podremos hablar de una nación fuerte que se enfrenta a los peligros del exterior.	MTU	PPS

CUADRO "A" (Continuación)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado	Partido
46	P DH: impunidad caso Norma Corona	Es probable, sí, que se avance hacia menos impunidad en el país, pero sólo en la medida que se maquille suficientemente la gestión presidencial, como es el caso de Norma Corona...	HZA	PRD
47	P Efectos de la política autoritaria y represiva del gobierno: LEA/JLP	La falta de espacios democráticos generó el surgimiento de un movimiento que durante los años setenta impactó a la nación y cuyo resultado provocó el asesinato y desaparición de decenas de hombres y mujeres, en su mayoría jóvenes, a quienes se les sometió a torturas o privó de su libertad. Las amnistías de Echeverría y López Portillo fueron obtenidas por la acción tesonera en defensa de los derechos humanos de las organizaciones sociales y políticas independientes.	JMP	PRD
48	P Informe Amnistía Internacional	A fines de los ochenta, México también aparece en foros internacionales como país que viola los derechos humanos...	HZA	PRD
49	P Pensamiento PRD	...liberalismo social que reafirme las libertades individuales apoyadas en la libertad política y reafirme los valores del socialismo apoyados en la democracia...	CGD	PRD
50	P Permanencia en el poder como violación a los DH	Es el Estado, quien a través de entidades partidulares y de acciones concretas, viola también los derechos humanos, a partir de la auto-nominación de poder que generan los grandes estados interventores,	FB	PFCRC
51	P Respuesta a las violaciones a DH en México	Los constantes abusos policiacos, la corrupción en los diversos ámbitos del Poder Judicial, las agresiones a periodistas, líderes sociales y políticos, las condiciones de las prisiones, han hecho surgir organizaciones no gubernamentales en defensa de los derechos humanos, mismas que han creado conciencia ante la opinión pública, colaborando con las víctimas de violaciones y sus familiares,	HZA	PRD
52	S Sociedad civil: su papel en los Estados democráticos modernos	La teoría política contemporánea señala la necesidad de que los países, las naciones tengan un menor Estado y una mayor sociedad civil...	TGL	FICD
53	P Violaciones DH Estado Mexicano	El diagnóstico de la situación de los derechos humanos, después de años de autoritarismo, guerra sucia, impunidad y reforma política, se	FB	PFCRC

			concentra en la violación a los derechos humanos por parte del mismo Estado, por supuesto de instancias particulares y muy localizables.			
54	P	Violaciones México y legitimación	DH	En un país en el que abundan los ejemplos de violación a derechos humanos, planeada, organizada y ejecutada desde el poder, sea éste federal, estatal, lo más conveniente es que el organismo defensor de los derechos humanos sea autónomo e independiente en todos sus términos... El grupo que actualmente detenta el poder, requiere de una Comisión Nacional de Derechos Humanos totalmente subordinada al Poder Ejecutivo. Ésta es la razón de fondo por la que se prefiere que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea un organismo desconcentrado y no un organismo descentralizado autónomo.	HZA	PRD
55	P	Violaciones México, CSG	DH	Como en el sexenio anterior, durante el gobierno de Salinas de Gortari los derechos económicos y sociales de los sectores populares han sido afectados... El más famoso policía político del país, Miguel Nassar Haro, identificado como torturador en los años setenta, se reentrenó en la Dirección de Inteligencia de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Distrito Federal... Al cabo de 100 días de su gobierno, ya había más de 70 asesinatos políticos; fundamentalmente de opositores de izquierda, varios procesos electorales culminaron en hechos violentos debido a los fraudes que se realizaron. Diversas luchas campesinas y obreras urbanas, fueron reprimidas por empecinarse en lograr sus objetivos y no los que proponía la "concertación" de las autoridades... Se ha podido distinguir que la represión teoriza algunos sectores, especialmente los que tiene algún vínculo con el Partido de la Revolución Democrática y algunas zonas geográficas en que la población está más politizada: Guerrero, Michoacán, Veracruz, Tabasco, Chiapas, son algunos ejemplos...	HZA	PRD
56	S	DH: México-Antecedentes		En México, la lucha por la defensa de los derechos humanos ha sido una acción ciudadana, independiente del gobierno que tiene importantes antecedentes expresados en la condena a la represión de diversos movimientos como el ferrocarrilero de la década de los años cincuenta, los maestros y los médicos en	JMP	PRD

CUADRO "A" (Continuación)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado	Partido
		los años sesenta. El movimiento estudiantil de 1968 por las libertades democráticas y la masacre del 2 de octubre, marcaron la conciencia de la sociedad que condenó el asesinato masivo y mantuvo la demanda de la libertad de los catedráticos y estudiantes presos por los hechos de Tlatelolco, al igual que la represión del 10 de junio, hechos que no han sido aclarados ni sancionados los responsables.		
57	s Influencia social para la protección DH	Después de tantas experiencias autoritarias y de tantas necesidades sociales insatisfechas se ha llegado a un importante consenso social y político sobre el contenido y la vigencia de los derechos humanos...	FB	PFCRN
58	s Movimientos sociales	En nuestro país, en fechas anteriores hemos visto cómo movimientos sociales, ferrocarrileros, médicos, universitarios, etcétera, han visto limitadas sus pretensiones ante el ejercicio de la represión por el poder público.	TGL	FICD
59	s ONG internacional: importancia que tomó la sociedad civil en el mundo	De las organizaciones no gubernamentales para la defensa de [e] información de los derechos humanos. Es de conocer el trabajo empeñado por estas organizaciones en el mundo entero... En nuestro país existen una cantidad importante de ellas y podemos considerarlas como pioneras en la defensa de los indígenas, los niños sin hogar, reclusos, presos políticos y otros. Sin su incansable trabajo seguramente en nuestro país estaríamos más atrasados en lo que a derechos humanos se refiere. Es precisamente bajo su impulso, que se ha venido expandiendo con rapidez la necesaria cultura de los derechos humanos.	HZA	PRD
60	s ONG internacional: su papel para el respeto de los DH	Así como con los organismos internacionales han sido y son la expresión organizada e independiente de la ciudadanía en permanente vigilancia del respeto a los derechos fundamentales.	JMP	PRD
61	s ONG: internacional, su importancia en esos momentos	En los últimos años la sociedad ha cobrado mayor interés por garantizar el pleno respeto a los derechos humanos. Los organismos internacionales, como: Amnistía Internacional, American[s] Walk [Watch], las Comisiones de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas [y de los] de Estados Americanos, se pronuncian constantemente en demanda de su plena vigencia, que se ha convertido en interés universal...	JMP	PRD

62	s	ONG: México factores contrarios a los intereses del régimen	Se está restringiendo el campo de la acción de las organizaciones no gubernamentales en la materia, de una manera indebida e irrespetuosa. Esto es producto de la influencia tan importante que las mismas han tomado en la opinión pública nacional e internacional; es decir, se han constituido como factores contrarios a los intereses estratégicos del actual grupo gobernante y por ello ahora lo que se pretende es aplicar una política de restarles importancia como factores de opinión y como interlocutores de la sociedad civil...	HZA	PRD
63	s	ONG: México, su importancia en la solución de violaciones a DH	Hay decenas de personas que de no ser por las organizaciones no gubernamentales, de derechos humanos, hace mucho tiempo que hubieran perdido la vida o su familia o su modo de vida. Con lo anterior quiero decir que las organizaciones no gubernamentales juegan un papel de primera importancia para el desarrollo del humanismo en nuestro país, pero también para ejercer fuertes contrapesos a las políticas estatales que violentan los derechos humanos...se está restringiendo el campo de la acción de las organizaciones no gubernamentales en la materia, de una manera indebida e irrespetuosa. Esto es producto de la influencia tan importante que las mismas han tomado en la opinión pública nacional e internacional; es decir, se han constituido como factores contrarios a los intereses estratégicos del actual grupo gobernante y por ello ahora lo que se pretende es aplicar una política de restarles importancia como factores de opinión y como interlocutores de la sociedad civil...	HZA	PRD
64	s	ONG: México, su papel en la CNDH	Es necesario que la Comisión reconozca el papel que han tenido las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, que incidieron para el surgimiento de ésta, por lo que no solamente deben tener participación en el consejo, sino que son los instrumentos de la sociedad civil para canalizar denuncias a la propia Comisión y a otros organismos nacionales e internacionales y podrán y deberán actuar como representantes de las víctimas.	JMP	PRD

CUADRO "A" (Continuación)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado	Partido
65	s ONG: papel del individuo frente al Estado	En nuestra opinión, las organizaciones no gubernamentales seguirán jugando un papel relevante en la defensa de los derechos humanos, por lo cual aseguramos que deben ser sujetos activos en la nueva legislación en materia de derechos humanos... Agregaremos a lo anterior que estamos ante un caso curioso de estatización de los derechos humanos, de privatización por parte del Estado, de la defensa y promoción de los mismos... La sociedad mexicana reclama mayor participación en los asuntos políticos, más aún, en un tema de la importancia como el que ahora discutimos.	HZA	PRD
66	s Sociedad civil y libertad de expresión	La sociedad moderna no puede ser concebida si no es con este reconocimiento a las garantías individuales, al respeto a la libertad de expresión y, a la libertad en sus diferentes expresiones por parte de los ciudadanos.	TGL	FICD
67	s Sociedad civil: su papel frente al Estado	La lucha por la defensa de los derechos humanos corresponde, en primer término, a la sociedad, que crea sus propios espacios y empuja al Estado a construir los instrumentos constitucionales, jurídicos y políticos que generen su vigencia.	JMP	PRD

CONCENTRADO DE FRAGMENTOS DE LOS DEBATES LEGISLATIVOS

CUADRO "B" (PAN)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado
1	c Derecho internacional: Convención Americana de Derechos Humanos	Insistimos en que debemos dar pasos inmediatos para que legislemos en materia de protección a derechos políticos en los canales y a través de las instituciones adecuadas para que éstos queden protegidos. De lo contrario, el Estado mexicano, continuará contraviniendo, como lo ha estado haciendo hasta ahora, su compromiso signado en el Pacto de San José, en su artículo 2, en el que está comprometido a adoptar las medidas legislativas y de cualquier carácter para hacer efectivos tales derechos y tales libertades...	LFBM

2	c	<i>Ombudsman</i> español	Hay países, como es el caso de España, en el que el mismo procurador de Defensa de los Derechos Humanos, que allá se llama defensor del pueblo, ha sostenido que el Poder Judicial federal debe estar sujeto a la supervisión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando se violan los derechos humanos...	VO
3	J	Competencia CNDH: aspectos jurisdiccionales	...cuando en el proceso se viole la libertad y los derechos humanos y sobre todo algo tan sagrado como la libertad, no le pido mucho; no le pido que la Comisión le ordene al juez; estamos de acuerdo con la palabra que no vinculen; cuando menos una recomendación de carácter moral en favor de seres humanos como usted y como yo, que purgan la desdicha de estar en la cárcel.	JDC
4	J	Derecho internacional: tratados ratificados por México	El establecimiento del <i>ombudsman</i> en México que con esta adición al 102 constitucional se realiza, significa un avance en el cumplimiento de los compromisos que el Estado mexicano tiene contraído, en los pactos y tratados en materia de derechos humanos.	LFBM
5	J	Derechos políticos: necesidad de su vigencia	Debe quedar dicho desde ahora, que de acuerdo con la iniciativa aún quedan pendientes en México, no obstante la construcción del <i>ombudsman</i> mexicano, la debida protección a los derechos políticos... con la misma intención con que los grupos parlamentarios estamos hoy analizando y dando avances a la protección de los derechos humanos con la constitución del <i>ombudsman</i> mexicano, insistimos en que debemos dar pasos inmediatos para que legislemos en materia de protección a derechos políticos en los canales y a través de las instituciones adecuadas para que éstos queden protegidos...	LFBM
6	J	Derechos políticos: necesidad de su vigencia	Estamos de acuerdo en considerar la posibilidad de que los asuntos electorales sean dejados de lado. Porque en México tenemos 2 397 municipios, dos o tres más quizás y en la mayoría de ellos hay problemas, de tal manera que los que hemos participado en procesos electorales sabemos que en todos ellos hay irregularidades que pueden recurrirse y sería abrumar a la autoridad, en este caso, la Comisión, con problemas particulares... Pero, hay algunos problemas políticos, que no son de calificación de un proceso electoral. Aquí se mencionó el caso de aquel que su credencial no le fue entregada o que teniendo la credencial no pudo votar. Se dijo en tribuna: esto se puede	PEM

CUADRO "B" (Continuación)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado
		presentar ante los órganos competentes en defensa de sus derechos. El caso en que han sido muchos miles los mexicanos que han sufrido este atropello y no han podido lograr que se les restituya su derecho.	
7	J Derechos políticos: necesidad de su vigencia	Todo lo que el mexicano quiere es que su voto sea respetado para elegir al alcalde, al gobernador, al diputado local, al federal o al presidente de la República, así de sencillo y esto es lo que tenemos que lograr, porque es un derecho del pueblo de México, entonces tenemos que ver que todo aquello que lleve a alcanzar este ideal de respeto a la voluntad popular, de respeto a esta soberanía que reside esencialmente en el pueblo de México, alcance plenitud en este país.	PEM
8	J Inoperancia de la defensoría de oficio en asuntos jurisdiccionales	También debemos decir que si se recurriera a la defensoría de oficio o a la defensoría gratuita, a la que el Estado está obligado a proporcionar a todos los ciudadanos que no tengan medios suficientes para proporcionarse una defensa, debemos mencionar que desgraciadamente la defensoría de oficio en México ha resultado un absoluto fracaso, porque se ha dejado caer en el abandono, se les dan sueldos miserables a los defensores de oficio, se les atiborra de expedientes que no tienen la capacidad de resolver y, por tanto, cualquier ciudadano que ocurriera a un defensor de oficio para que le presentara un amparo, tenga la certeza que perdería este juicio.	VO
9	J Juicio de amparo: urgencia de otro mecanismo que asegure su observancia	No es necesaria la Comisión Nacional de Derechos Humanos porque las garantías individuales en México y porque los derechos humanos ya están salvaguardados por el juicio de amparo. Si bien esto es cierto, también debemos de reconocer que aun cuando el juicio de amparo lleva más de 100 años en México y que ha funcionado y que sigue funcionando, no podemos dejar de reconocer que el juicio de amparo se ha convertido en una estructura por demás formal, por demás rígida, que para que alguien pueda solicitar el Juicio de Amparo, necesita allegarse de los conocimientos de un buen abogado en esa materia, de un experto en esa materia y, por desgracia, señores, los expertos en ésta y en otras materias cobran mucho dinero.	VO

40	P	Respeto a los derechos políticos	Todos sabemos que en la raíz de todos los problemas que aquejan al pueblo de México está el problema político. Todos los problemas, así sean de carestía, de inflación, de desempleo, de inseguridad, de no respeto a los derechos fundamentales del hombre, derecho a la vida, derecho a la verdad, derecho a la justicia, derecho a la libertad. Todo esto, todos estos derechos son, digamos, deben ser respetados, deben ser tutelados y dependen en gran medida del respeto de los derechos políticos...	PEM
41	S	Democracia y derechos humanos	Ya lo habíamos dicho, el estado democrático, desde sus conceptos de distribución de poder, de participación de la sociedad civil en la formación de voluntad política, no se entiende si no hay un respeto y una vigencia plena de los derechos humanos.	PEM
42	S	El papel de la sociedad civil en los DH	...Porque corresponde pues a este proceso social; porque no es una concesión graciosa del Presidente, sino porque es una demanda auténtica de la sociedad civil,...	LFBM
43	S	Influencia social para la creación de la CNDH	Es bien conocido que antes que el gobierno federal estableciera la Comisión Nacional como un órgano de la Secretaría de Gobernación, habían surgido del seno de la sociedad civil un sinnúmero de organismos defensores de los derechos humanos, con diferentes orientaciones, con diferentes vocaciones específicas, pero todas preocupadas por algún aspecto específico de la protección de la dignidad de la persona humana.	LFBM
44	S	Reconocimiento de la importancia que tomó la sociedad civil en la protección de los DH	La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el esfuerzo legislativo que se está haciendo, corresponde no exclusivamente a un proceso legislativo, sino a un proceso social. Como en otros muchos temas, la sociedad civil mexicana estuvo por delante del gobierno. Es bien conocido que antes que el gobierno federal estableciera la Comisión Nacional como un órgano de la Secretaría de Gobernación, habían surgido del seno de la sociedad civil un sinnúmero de organismos defensores de los derechos humanos, con diferentes orientaciones, con diferentes vocaciones específicas, pero todas preocupadas por algún aspecto específico de la protección de la dignidad de la persona humana. ¡Por delante, pues del gobierno, fue la sociedad civil! Y esto obliga al gobierno a hacer un esfuerzo institucional, a darle una estructura legal.	LFBM

CONCENTRADO DE FRAGMENTOS DE LOS DEBATES LEGISLATIVOS

CUADRO "C" (PRI)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado
1	J El derecho determina los derechos humanos	Todas las normas de conducta, entre ellas las del derecho, tienen que ver con lo humano, por la sencilla razón de que es el hombre su destinatario natural.	FAAV
2	J El derecho determina los derechos humanos	El lugar que ocupan en la escala de los valores jurídicos es el más alto, la vinculación que guardan con el hombre es directa, inmediata, estrecha, como si emanaran de su propia esencia, como que la primera causa de los derechos fundamentales somos nosotros mismos; como que lo que le da valor a una norma fundamental en su ajuste ontológico. El papel que le corresponde, por tanto en la <i>praxis</i> , en la salvaguarda de los altos bienes del hombre, de sus valores, sobre todo de sus valores primarios y elementales, es la que le da verdadera vigencia al orden ético y al orden jurídico.	FAAV
3	J Paz social=derechos humanos	...porque justamente la paz social se fundamenta en el respecto a la persona, a la vida y a la libertad de todos, sin que el ejercicio de nuestros derechos lesione el derecho de los demás.	GGD
4	P Incorporación de México al entorno global	La sociedad civil evoluciona y va madurando sólo es un medio en donde lo económico, lo político y social, se integra de manera armónica y México se vincula [vincula] más fuertemente con otras culturas y economías...	GGD
5	I Presión legislativa por aprobar la ley y reglamento de la CNDH en los términos del presidente	Creo que ganamos más estableciendo las bases principales de la existencia, de la estructura y del funcionamiento de la competencia y de su alcance recomendatorio de este organismo protector, como está puesto en la iniciativa y creo que ganamos más si en la ley reglamentaria se establece el principio de que el organismo se integre a propuesta del Ejecutivo y con nombramiento de la representación de todo el pueblo mexicano.	JRRR
6	S Demanda ciudadana por la vigencia de los derechos humanos	...máxime cuando todos los sectores de la sociedad mexicana están ávidos por el fortalecimiento al respeto e integridad del ciudadano.	GGD
7	J CNDH vs. Juicio de Amparo	Hay voces que [y] opiniones de abogados, de gente que se ha puesto a estudiar este tema, en donde la duda surge cuando se le trata de comparar o analizar paralelamente con nuestro importante y extraordinario juicio de amparo. Muchas veces hemos dicho aquí, y en eso estamos la mayor parte de los legisladores de acuerdo, ni compite el <i>ombudsman</i> con el amparo ni está en su misma instancia o categoría procesal, ni viene a suplirlo ni lo complementa porque el objeto del juicio de amparo es otro.	JRRR

8	J	La Ley rige todos los procesos humanos	Estamos ciertos y seguros que la motivación fundamental de nuestra actividad es la preservación y ensanchamiento de la figura del hombre en todo los campos que tiendan a la concepción del derecho como una forma cultural normativa, que auxilia al hombre en su proceso de liberación.	FAAV
9	J	Rechazo al otorgamiento de la autonomía a la CNDH	A los diputados del Partido Revolucionario Institucional, nos ha interesado sobremanera la iniciativa del presidente Salinas de Gortari, repito, ante el antecedente que tenemos de la existencia por decreto del propio Ejecutivo, de una Comisión que se ocupa de esta materia, es verdaderamente plausible y necesario tomar la decisión de incluir en el texto constitucional la institución de que se trata... Si le pusiéramos la inscripción de autónomo, la estaríamos inscribiendo prácticamente en uno de los poderes, porque la autonomía en el derecho administrativo mexicano, es una dependencia alejada, casi independencia orgánica, técnica o financiera del Poder Ejecutivo.	JRRR
10	J	Reconocimiento jurídico para la salvaguarda de los DH	Con esta ley, con sus disposiciones conceptuales con las instituciones que soportan la estructura de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [y] con las disposiciones procesales que contienen el procedimiento que establece esta ley, se está creando, ciertamente, toda una gran categoría constitucional verdaderamente democrática...	JRRR
11	J	Restablecimiento del Estado de derecho	...hay intención de velar por la seguridad jurídica, erradicar ilegalidades, rescatar la rica tradición jurídica que, en su momento, dio origen al juicio de amparo.	FAAV
12	P	Vinculación del sistema jurisdiccional con los derechos humanos	Las garantías al ejercicio de los derechos individuales y sociales y las correspondientes libertades de expresión, asociación, trabajo, participación política y cultos, así como la consecuente protección y defensa de los derechos humanos y de la seguridad ciudadana, constituyen la esencia del estado de derecho, su violación en la impunidad cuestiona cada uno de los elementos de existencia del orden constitucional, en especial la eficacia del principio de legalidad y el control de los poderes públicos y de sus exponentes, particularmente de los órganos de procuración y administración de justicia.	GGD
13	J	CNDH: no competencia en asuntos jurídicos, laborales ni electorales	...nos obliga a alentar, a proteger y coadyuvar con la Comisión. No le pidamos más de lo que puede ofrecer; no pidamos más de aquello en que puede intervenir con eficacia. Por eso creo yo que estas reglas elementales de buen juego institucional, que estas reglas muy precisas y muy claras, que no salieron de las nubes, que no se inventaron, salieron de otra realidad jurídica nuestra, creo que debemos preservarlas y robustecerlas.	SVC

CUADRO "C" (Continuación)

Puntos	Tema	Fragmento	Diputado
		No hacer intervenir a la Comisión en asuntos jurisdiccionales, porque ahí están los tribunales correspondientes; en asuntos laborales tampoco, salvo que se violen garantías, porque ahí está la Secretaría de Trabajo y los tribunales laborales, tanto federales como de orden local y mucho menos en el asunto electoral. En materia de elecciones, en materia de partidos, las pasiones se desbordan, las opiniones individuales chocan, porque está en juego el poder político y hay que acordarse de la frase aquella muy famosa, pero que a veces se nos olvida: que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.	
14	J CNDH no competencia en asuntos jurídicos, laborales ni electorales	Su declaratoria de incompetencia de los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, la colocan a la Comisión de Derechos Humanos, en el primer caso, ajena a las pasiones y pugnas partidarias, porque de lo contrario se estaría utilizando al <i>ombudsman</i> , como un amortiguador político o como el fiel de la balanza de la contienda electoral. Retomando las palabras del doctor Carpizo, tiene poco que aportar y todo que perder. Carece de competencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para conocer los asuntos de naturaleza laboral y jurisdiccional, porque de hacerlo invadiría al intervenir en la esfera de competencia de las juntas laborales y del Poder Judicial, lesionando gravemente la seguridad jurídica y procesal del derecho mexicano...	GJGD
15	I CNDH: base democrática	Con esta ley, con sus disposiciones conceptuales con las instituciones que soportan la estructura de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con las disposiciones procesales que contienen el procedimiento que establece esta ley, se está creando, ciertamente, toda una gran categoría constitucional verdaderamente democrática...	JRRR

Bibliografía

- ACANDA, José Luis, *Sociedad civil y hegemonía*, La Habana, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2002.
- ACUÑA LLAMAS, Francisco, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos: una institución a medio camino*, México, UAS-Grupo Mandala Editores, 2003.
- AGUAYO, Sergio, *El éxodo centroamericano: consecuencias de un conflicto*, México, CONAFE-Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Publicaciones, 1985.
- , *El almanaque mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México*, México, Hechos Confiables, 2000.
- , *La Charola*, México, Grijalbo, 2001.
- , “El activismo civil en la transición mexicana a la democracia”, en Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg, *Una historia contemporánea de México*, México, Océano, 2005, t. III.
- , “El impacto de la guerrilla en la vida mexicana”, en Verónica Oikión y Marta Eugenia García (eds.), *Movimientos armados en México, siglo XX*, vol. 1, México, El Colegio de Michoacán-CIESAS, 2006.
- AGUIRRE FRANCO, J., *El partido de la Revolución y el predominio del PRI*, México, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del DF, Serie Ensayos, 1986.
- ALBANESE, Susana, *Promoción y protección internacional de los derechos humanos*, Buenos Aires, La Rocca, 1992.
- ÁLVAREZ, Lucía, *Sociedad, política y cultura en el DF*, México, CEIICH-UNAM, 1997.
- ARELLANO, Carlos, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2000.
- ARENAS, Carlos Emilio y José de Jesús Orozco, “Derecho electoral”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, IIJ-UNAM, 2004, t. IX.
- BAMBIRRA, A. López, M. Moleiro, S. Condoruma, C. Núñez, R. Mauro Marini y A. Zapata, *Diez años de insurrección en América Latina*, Buenos Aires, Pla, 1972.
- BARRAGÁN, José, *Introducción al derecho mexicano: derecho de la comunicación e información*, México, UNAM, 1981.
- , *Los derechos humanos en México*, México, UAG, 1995.
- BIZBERG, Ilán y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México*, México, Océano, 2004, tomos I-III.

- BOJÓRQUEZ, N., "Los derechos humanos comienzan en la infancia", en *Los derechos de las mujeres y los niños*, México, CNDH, 2003.
- BOUVIER, Virginia (comp.), *The Globalization of U.-Latin American Relations: Past, Present, and Future*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.
- BRINKLEY, Douglas, ED. *Roosevelt and the Creation of the UN*, Yale University Press, 1997.
- BUERGENTHAL, Thomas, *La protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Madrid, Civitas, 1990.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1984.
- , *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985.
- , *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2004.
- CANSINO, César, *La transición mexicana, 1977-2000*, México, CEPICOM, 2000.
- CÁRDENAS, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE, 1996.
- CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y ombudsman*, México, UNAM-Porrúa, 1998.
- CARR, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo*, México, Era, 1996.
- CASTAÑEDA, Jorge, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1981.
- CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1994.
- , *El artículo 105 constitucional*, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1996.
- CONNELL-SMITH, Gordon, *The Inter American System*, Londres, Oxford University Press, 1966.
- Convención sobre los derechos de los niños*, México, CNDH-ITESM, 2004.
- CORDERA, Rolando (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1985.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1984.
- , *La revolución en crisis. La aventura del maximato*, España, Cal y Arena, 1995.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- , *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1973.
- COSTA, Dora, *Group of loyalty in the American Civil War*, Cambridge, Massachusetts, NBER, 2004.
- CRAVEN, Mathew, *The international covenant on economic, social and cultural rights. A perspective in its development*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- CRESPO, José Antonio, *Devenir del proceso democrático en México*, México, El Colegio de México-FCE, 1995.
- CROCKATT, Richard, *The fifty years war: The United States and the Soviet Union in world politics, 1941-1991*, Londres, Routledge, 1995.
- Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, México, Presidencia de la República, 1994.
- CROZIER, Huntington y Watanuki, *La crisis de la democracia: informe sobre la gobernabilidad de la democracia para la Comisión Trilateral*, Comisión Trilateral, 1975.

- CRUZ BARNEY, Óscar, *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa, 2002.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos* (versión comentada), México, Amnistía Internacional-CDHDF-Konrad Adenauer Stiftung, 1998.
- DEL VILLAR, Samuel I., "El voto que cuajó tarde", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, México, Océano, 1989, t. 2.
- DOS SANTOS, T., *Socialismo o fascismo: el nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*, Buenos Aires, Periferia, 1972.
- El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, análisis del SELA, México, Siglo XXI Editores, 1996.
- ELY YAMIN, Alicia, *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: del invento a la herramienta*, México, Plaza y Valdés, 2006.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, IIJ-UNAM, 2004, t. III.
- ENRÍQUEZ VILLACORTA, Alberto y Enrique Gallicchio, "Gobernanza y desarrollo local", UNESCO, 2006.
- ESCUADERO MORALES, Pablo y José Galindo Rodríguez, *Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública*, México, CNDH, 2007.
- Estatutos del Partido Revolucionario Mexicano. La ideología de la Revolución Mexicana. Declaración de principios PNR, PRM y PRI, documentos básicos*, México, Comisión Nacional de Ideología, Partido Revolucionario Institucional, 2004.
- ESTEVE DÍAZ, *Las armas de la utopía*, México, IPS, 1996.
- EVANS, David, *The First World War*, Hodder Arnold, 2004.
- FALK, R. y Cyril Blach (eds.), *The future of international legal order*, Princeton University Press, 1979.
- FERNÁNDEZ, Elsa María, *El narcotráfico y la descomposición política y social: el caso de Colombia*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.
- *et al.*, *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986.
- , *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, IIJ-UNAM, Colección Popular, Serie Textos Jurídicos y Estudios Legislativos 59, 1994.
- (coord.), *México y las declaraciones de los Derechos Humanos*, México, IIJ-UNAM, 1999.
- FLAGG BEMIS, Samuel, *The Latin American Policy of the U. S. An historical interpretation*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1943.
- FLISFISCH, Ángel, *La crisis de hegemonía, la distensión y la América Latina*, México, FCE, 1983.
- FLORES, Aldo, *El desarrollo estabilizador: realidades y efectos*, México, UAM, 1994.
- FLORES, Óscar, "Del movimiento universitario a la guerrilla", en Verónica Oikión y Marta Eugenia García (eds.), *Movimientos armados en México, siglo XX*, vol. 1, México, El Colegio de Michoacán-CIESAS, 2006.

- FOLEY, Hamilton (comp.), *Woodrow Wilson's case for the League of Nations*, Princeton University Press, 1969.
- GADDIS, John Lewis, *We now know: rethinking the Cold War*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.
- GARCÍA, Amador, *El sistema interamericano*, Washington, Secretaría General de la OEA, 1984.
- GARCÍA CANTÚ, Gastón, *El socialismo en México en el siglo XIX*, México, Era, 2005.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Julia, *Venezuela: historia, política, sociedad*, Venezuela, Estudios de Política Exterior, 2004.
- GARCÍA LAGUARDA, J. y Balsells Tojo, E. *El procurador de los Derechos Humanos*, Guatemala, Cuadernos de Derechos Humanos, 1997.
- GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, Siglo XXI Editores, 1995.
- GLEIJESES, Piero, *Shattered Hope, The Guatemalan Revolution and the United States*, Princeton University Press, 1992.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La reforma política y sus perspectivas*, México, FCE, 1979.
- , *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1983.
- (coord.), *La clase obrera en la historia de México*, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- y Héctor Aguilar Camín, *México ante la crisis*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y Leonardo Lomelí (coords.), *El Partido de la Revolución. Institucionalización y conflictos 1928-1999*, México, FCE, 2000.
- GONZÁLEZ SOUZA, Luis, *México en la estrategia de Estados Unidos*, México, Siglo XXI Editores, 1993.
- GOSLINGA, Lorena, A. Hernández y M. Ibarra, *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, CNDH, 2002.
- GUDIÑO PELAYO, José, *El Estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de los Derechos Humanos y la deslegalización de lo estatal*, México, Noriega, 1999.
- , *Introducción al amparo mexicano*, México, ITESO-Universidad de Guadalajara, 1993.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 2006.
- HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *El federalista*, México, FCE, 2001.
- HARBUTT, Fraser, *The Cold War era*, Massachusetts, Blackwell, 2002.
- HERNÁNDEZ, O. *Curso de amparo*, México, Porrúa, 1983.
- HUFFORD, Harry, *The United States in Central America: an analysis of the Kissinger Commission Report*, Ontario, The Edwin Mellen Press, 1989.
- Human Rights in México: A Policy of Impunity*, Estados Unidos, Americas Watch Report. Human Rights Watch, 1990.
- HUMPHREY MARSHALL, Thomas, *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada, 2005.
- HUNTINGTON, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968.

- Informe Anual de Actividades CNDH*, México, CNDH, 2003.
- Inventario breve de la sociedad civil, popular y democrática*, México, mimeo., Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vittoria, 1994.
- JELLINEK, Georg, *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, México, IJ-UNAM, Serie de Estudios Jurídicos 12, 2003.
- KAPUR, Devesh, John Lewis y Richard Weebs, *The World Bank, Its First Half Century*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, vol. 1, History, 1997.
- KARNS, Margaret, *The UN in the Post-Cold War era*, Western Press, 2000.
- KECK, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, México, Siglo XXI Editores, 2000.
- KNIGHT, Alan, *La Revolución mexicana*, México, Grijalbo, 1996, t. 1.
- Ley y Reglamento de la CNDH*, CNDH, México, 1992.
- LOWENTHAL, Abraham (comp.), *Exporting Democracy, The United States and Latin America*, Johns Hopkins University Press, 1994.
- LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1934-1994. Oposición real y partido de protesta*, México, FCE, 1999.
- , "México, los síntomas de una crisis moral", en Juliana González y Josu Landa (comps.), *Los valores humanos en México*, México, UNAM-Siglo XXI, 1997.
- LOZANO, María Eugenia, María Cristina Fix Fierro y Aleksí Asatashvili (comps.), *Seminario internacional de indicadores y diagnóstico de derechos humanos. El caso de la tortura en México*, México, CNDH, 2003.
- LUKACS, John, *Historia de la Guerra Fría*, México, Herrero, 1975.
- MACHADO, Carlos, *Documentos, Estados Unidos y América Latina*, Montevideo, Patria Grande, 1968.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: El nuevo enfoque mexicano*, México, FCE, 1993.
- MALDONADO, Samuel, *Los orígenes del PRD*, México, PRD, 1989.
- MAIORANO, Jorge, *El ombudsman: defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- Manual para la calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos*, CNDH-Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, México, CNDH, 1998.
- MARGAÍN BARRAZA, Matilde, *El asilo político en México en la década de los setenta*, México, UIA, 1983.
- MARICHAL, Carlos, *Historia de la deuda externa en América Latina*, Madrid, Alianza, 1988.
- , *México y las conferencias panamericanas, 1889-1938: antecedentes de la globalización*, México, SRE, 2002.
- MÁRQUEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración*, México, IJ-UNAM, Serie Estudios Jurídicos 28, 2003.
- MARX, Carlos, *Crítica del derecho político hegeliano*, La Habana, Editora de Ciencias Sociales, 1976.

- MAY, Ernest, *The making of the Monroe Doctrine*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1975.
- MENESES, Armando y Roselia Bustillo, (comp.), *Digesto de recomendaciones emitidas por los organismos de protección de derechos humanos*, CNDH, CDHDF, UIA, 2009.
- MEYER, Eugenia, *La sociedad civil y el autoritarismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1990.
- MEYER, Lorenzo, *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*, México, Océano, 1998.
- , “La guerra fría en el mundo periférico: el caso del régimen autoritario mexicano. La utilidad del anticomunismo discreto”, en Daniela Spenser (coord.), *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, México, SRE, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1994.
- MONTIEL Duarte, I., *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, México, Facultad de Derecho, UNAM, s/f.
- MORALES, Waltraud, *A brief history of Bolivia*, Nueva York, Facts on File, 2004.
- MORENO PINO, Ismael, *Orígenes y evolución del sistema interamericano*, México, SRE, 1977.
- , *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, México, SER-FCE, 1999.
- MOWER, Glenn, *The US, the United Nations and Human Rights*, parte II, Greenwood Press, 1987.
- MUÑOZ, H. (coord.), *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe*, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericana, 1987.
- MUÑOZ PATRACA, Víctor Manuel, *Del autoritarismo a la democracia: dos decenios de cambio político en México*, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.
- NEILA, Luis, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997.
- NILSSON, Per-Erik, Jorge Barrera Graf y Héctor Fix-Zamudio, *La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986.
- NINO, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1989.
- NORIEGA, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo en México*, México, UNAM, 1993.
- NORTH, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
- NOVELO, Federico, *La política exterior de México en la era de la globalización*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- OLVERA, Alberto, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, 1999.
- ORTEGA, Jesús, *Sociedades de información y los derechos humanos de la cuarta generación*, puede consultarse en: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1510/26.pdf>>

- ORTIZ MENA, Antonio, *El desarrollo estabilizador. Reflexiones sobre una época*, México, SHCP-Porrúa, 2000.
- PECO YESTE, Miguel, *El conflicto de Colombia*, Madrid, Universidad Carlos III, 2006.
- PELLÓN RIVERO, Ricardo, *El defensor del pueblo*, Madrid, Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1984.
- PEREIRA CASTAÑARES, Juan, *La ONU*, Madrid, Arco Libros, 2004.
- PREBISCH, Raúl, *Capitalismo periférico*, México, FCE, 1987.
- PRONASOL, *Consejo Consultivo del Consejo Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994.
- QUIJANO, José Manuel, *Cincuenta años de política económica de México*, México, CIDE, 1984.
- RABE, Stephen, *The most dangerous area in the world*, The University of North Carolina Press, 1999.
- RABY, David L., *Educación y revolución social en México*, México, Setenta y siete 171, 1974.
- RAMÍREZ, Ramón, *El movimiento estudiantil de México*, México, Era, 1969, t. I.
- RAYMUNDUS Thomas, Joseph Buve y Juan Carlos Caballero Cervantes, *El movimiento revolucionario en Tlaxcala*, México, UIA, 1994.
- REGIL VÉLEZ, José (coord.), *1988-1994, ilusión y desaliento: balance del sexenio salinista*, México, Centro de Integración Universitaria, UIA, 1995.
- REVELES, Francisco, *El proceso de institucionalización organizativo del Partido Acción Nacional (1984-1995)*, tesis doctoral, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1996.
- REYES HERÓLES, Jesús, "Elementos económicos de la Reforma del Estado en México", en José Luis Barros Horcasitas (comp.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Universidad de Guadalajara-FLACSO, 1994.
- REYGADAS, Rafael, *Abriendo Veredas*, Convergencia de organismos civiles por la democracia, México, SEDEPAC, 1998.
- RIVERA RÍOS, Miguel A., *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*, México, Era, 1989.
- ROBERTS, Geoffrey, *The Soviet Union in world politics: coexistence revolution and Cold War*, Nueva York, Routledge, 1999.
- ROCK, David, *Argentina*, Madrid, Alianza, 1990.
- ROEMER, Andrés (comp.), *Felicidad: un enfoque de derecho y economía*, México, IJ-ITAM-UNAM, 2005.
- ROMERO, Luis, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Argentina, FCE, 2004.
- ROSENBERG, David, *The origins of overkill*, Londres, Routledge, 2004.
- ROUSSEAU, Isabel, *México, ¿una revolución silenciosa? 1970-1995*, México, El Colegio de México, 2004.
- RUIZ EULER, Alexander (coord.), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Fontamara, 2006.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México: un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janés, 2000.

- SÁNCHEZ, Viamonte, *Los derechos del hombre en la Revolución francesa*, México, UNAM, 1956.
- SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge *et.al.*, *Retos actuales de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. A diez años de la aprobación de los principios de París*, México, CNDH, 2004.
- SARKESIAN, L., *US National Security*, Londres, Lynne Rienner, 2002.
- SAULL, Richard, "El lugar del sur en la conceptualización de la Guerra Fría", en Daniela Spenser (coord.), *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe*, México, SRE, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- SCHOULTZ, Lars, *National Security and United States policy toward Latin America*, Princeton University Press, 1987.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 1984.
- SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, México, Porrúa, 1991.
- SERNA DE LA GARZA, José María y José Antonio Caballero (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, Doctrina Jurídica 95, IIJ, UNAM, 2002.
- SERRANO, Enrique, *Modernidad y sociedad civil, en la sociedad civil, de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999.
- SMITH, Joseph, *The Cold War*, Oxford, Blackwell Publishers, 1998.
- SMITH, Peter, *Talons of the eagle. Dynamics of U.S.-Latin America relations*, Oxford University Press, 2000.
- SOSA ÁLVAREZ, Ignacio, *Ensayo sobre el discurso político mexicano*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- SORIA MURILLO, Víctor, *Integración Económica y Social de las Américas*, México, UAM-ITACA, 2005.
- STALLINGS, Barbara y Wilson Peres, *Growth, Employment and Equity, The impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, Brookings-Eclac, 2000.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1981.
- THOMAS y A. Thomas, *La Organización de los Estados Americanos*, México, Biblioteca UTEHA de Historia, 1968.
- TRABUCCO GODOY, Luis, *Sobre la Ley N° 8.987 (de Defensa Permanente de la Democracia)*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1953.
- VALADÉS, Diego y Miguel Carbonell, *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, IIJ-UNAM, Serie Estudios Jurídicos 29, 2000.
- VALDÉS, Leonardo (coord.), *Elecciones y partidos en México, 1993*, México, UAM-Izta-palapa, 1995.
- VEIGA, Francisco, *La paz simulada: una historia de la Guerra Fría*, Madrid, Alianza, 1997.
- Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, IIJ-UNAM, 1985.
- VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman*, México, UNAM, 1992.
- VILLAGRÁN DE LEÓN, Francisco, *The OAS and regional security*, Washington, Institute of Peace, 1993.

- VILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002.
- WALDHEIM, Kurt, *El desafío de la paz*, México, FCE, 1977.
- WALLERSTEIN, Immanuel M., Rafael Guido, Otto Fernández et al., *El juicio al sujeto: un análisis global de los movimientos sociales*, México, FLACSO, 1990.
- WHITEHEAD, Lawrence, "The imposition of Democracy", en Abraham Lowenthal (comp.), *Exporting Democracy, The United States and Latin American*, Baltimore, John Hopkins University, 1991.
- WOLDENBERG, José, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1991.
- YODER, Amos, *The evolution of the United Nations System*, Washington, Taylor and Francis, 1993.
- ZOLBERG, Aristide, Sergio Aguayo y Astrid Schurke, *Escape from violence, conflict and refugee crisis in the developing world*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

HEMEROGRAFÍA

Revistas

- ALAMANNI DE CARRILLO, Beatriz, "La labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos", *Cuadernos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, vol. 1, El Salvador, 2002.
- ALEMANY, Jesús, "La paz, un derecho humano?", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1998, disponible en la página: <http://www.seipaz.org/documentos/AlemanDHPaz.pdf>
- AVILÉS, Javier, "Dónde está Jesús Piedra Ibarra", *La Jornada*, 12 de mayo de 2001.
- BECERRA ACOSTA, Jeannette, "La Guerra Sucia en los entresijos de la Guerra Fría", *Milenio* 262, julio de 2002.
- BECERRA, Pablo Javier, "La reforma del COFIPE", 1995.
- BAUTISTA ROMERO, Jaime, "México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?", *Problemas del Desarrollo*, vol. 26, núm. 103, octubre-diciembre de 1995.
- BENÍTEZ M., Raúl y Carlos Rodríguez Ulloa, "Seguridad y fronteras en Norteamérica del TLCAN", *Frontera Norte, Colegio de la Frontera Norte*, vol. 18, núm. 35, enero-junio de 2006.
- BENNET, Vivienne y Julio Bracho, "Orígenes del Movimiento Urbano Popular Mexicano: pensamiento político y organizaciones políticas clandestinas, 1960-1980", *JSTOR Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 3, 1993.
- BERTRANOV, J., "Transforming state-society relations in México: The national solidarity strategy", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 56, núm. 4, octubre-diciembre de 1994.

- BETHELL, Leslie, "Between the Second War and the Cold War", *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, vol. 20, parte 1, mayo de 1988.
- BITAR, Sergio, "De la Alianza para el Progreso a la magia del mercado. Política económica de los Estados Unidos hacia América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 24, núm. 93, abril-junio de 1984.
- BURGOS, José Germán, "El Banco Mundial y la politización de su mandato", *Análisis político*, vol. 59, Bogotá, enero-abril de 2007.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, "Una forma de política de control constitucional: El Comisionado parlamentario de Escandinavia", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, vol. 42, 1961.
- CANSINO, César, "América Latina: una democracia toda por hacerse", *Metapolítica*, núm. 1, octubre-diciembre de 1997.
- COCHRANE, James, "U.S. Policy toward recognition of governments", *Journal of Latin American Studies*, noviembre de 1972.
- Cuadernos Americanos*, vol. 32, marzo-abril de 1992.
- Cuaderno de Trabajo*, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, El Salvador, 2002.
- DE MULEON, Héctor, "¿Dónde estaban y dónde están? Líderes y actores políticos de 1968", *Nexos*, vol. XXI, núm. 249, septiembre de 1998.
- DOYLE, Kate, "La diplomacia tranquila", *Proceso*, núm. 1384, 11 de mayo de 2003.
- Gaceta de la CNDH*, núm. 90/0, agosto de 1990.
- GARZA, Humberto, "Las relaciones México-URSS" *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 4, abril-junio de 1988.
- GONZÁLEZ GÁLVEZ, Sergio, *Multilateralismo: retos de México en la ONU y en la OEA*, ponencia del seminario organizado por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, 29 de agosto de 2006.
- HERNÁNDEZ N., Luis, "Los apóstoles se cansaron de serlo", *La Jornada*, 15 de mayo de 2006.
- HERNÁNDEZ, José, "El caso de PRONASOL en México", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 3, julio-septiembre de 2001.
- HOPFMAN, André, "Economic growth and performance in Latin America", serie *Reformas Económicas*, vol. 54, Santiago de Chile, CEPAL, 2000.
- HYLAND, William, "US Soviet relations: the long road back", *Foreign Affairs*, febrero de 1982.
- JAMES, Harold, "From Grandmotherliness to Governance, The Evolution of IMF Conditionality", *Finance and Development, A quarterly magazine of the IMF*, vol. 35, núm. 4, diciembre de 1998.
- JERVIS, Robert, "Was the Cold War a security dilemma?", *Journal of Cold War Studies*, vol. 3, núm. 1, invierno de 2001.
- KNIGHT, Alan, "México y Estados Unidos, 1938-1940, rumor y realidad", *Secuencia: revista de historia y ciencias sociales*, vol. 34, nueva época, enero-abril de 1996.
- KUSNETZOFF, Fernando, "Spatial planning and development in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 19, núm. 3, agosto de 1977.

- LARRAÑAGA, Eduardo, *Revista Vínculo Jurídico, de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, núm. 17, enero-marzo de 1994, disponible en: <<http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrij/irev17.htm>>
- LASTRA L., José Manuel, "El sindicalismo en México", *Anuario mexicano de la historia del derecho*, vol. 15, México, IIJ-UNAM, 2002.
- LEÓN, René y José Manuel Salazar Xirinachs, "La nueva iniciativa de la Cuenca del Caribe: retos y oportunidades", *Integración y Comercio*, Argentina, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 2001.
- LOAEZA, Soledad, "México 1968: Los orígenes de la transición", *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 4, México, El Colegio de México, 1989.
- LOYO B., Aurora, "El marco socio-económico de la crisis política de 1958-1959 en México", *JSTOR Revista Mexicana de Sociología*, vol. 37, núm. 2, abril-junio de 1975.
- MACOUZET, Ricardo, "Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, octubre-diciembre de 1994.
- MARTEL, Gordon, "American foreign relations", *Journal of Third World Studies*, vol. 2, núm. 18, 1994.
- MCNICOLL, Robert, "Three views of the Interamerican System", *Journal of Interamerican Studies*, University of Miami, vol. 10, núm. 3, julio de 1968.
- MONGE, Raúl, "El cuestionario del genocidio", *Proceso*, núm. 1340, julio de 2002.
- MOLINEAU, Harold, "The concept of the Caribbean in the Latin America policy of the United States", *Journal of Interamerican Studies*, vol. 15, núm. 3, agosto de 1973.
- OJEDA, Mario, "La Política Internacional", *Plural*, núm. 22, julio de 1973.
- OSGOOD, Richard, "The revitalization of containment", *Foreign Affairs*, febrero de 1982.
- PELLICER, Olga, "Nuevas avenidas para la acción de la ONU: el debate sobre intervención en asuntos internos de los estados", *Foro Internacional*, vol. 35, núm. 4, octubre-diciembre de 1995.
- PETRAS, James, "La nueva Guerra Fría: política de Ronald Reagan hacia Europa y el Tercer Mundo", *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, núm. 12, segundo semestre, México, CIDE, 1982.
- PIOVESAN, Flavia, "Social, economic, and cultural rights and civil and political rights", *International Journal on Human Rights*, vol. 4, núm. 1, primer semestre, 2004.
- PODHORETZ, Norman, "El peligro presente", *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, México, CIDE, 1981.
- POZAS H., Ricardo, "Los sesenta: del otro lado del tiempo", *Fractal*, núm. 20, enero-marzo de 2004.
- RAJCHENBERG, S., Enrique, "De la desgracia al accidente de trabajo, caridad e indemnización en el México revolucionario", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 15, doc. 497, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1992.

- RAMCHARAN, B.G., "The concept and present status of International protection of Human Rights", *International Studies in Human Rights*, vol. 13, Kluwer Academic Publishers, 1989.
- Revista del Fondo Monetario Internacional*, IMF Survey, vol. 27, núm. 18, septiembre de 1998.
- Revista Scripta Nova-Universidad de Barcelona* 45, 1 de agosto de 1999. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn-45-23.htm#N_2_>
- Revista Refugiados*, núm. 34, octubre de 1987.
- REYNA, José Luis, "Control político, estabilidad y desarrollo en México", *Cuadernos del CES*, núm. 3, México, El Colegio de México, 1974.
- ROMERO GUEVARA, J, "La renovación moral y la responsabilidad política de los servidores públicos", *Estudios doctrinales*, núm. 83, III, UNAM, 1984.
- SZÉKELY, Miguel y Nora Claudia Lustig, "México: evolución económica, pobreza y desigualdad", *Cuadernos del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, 1997.
- SPENSER, Daniela y Bradley A. Levinson, "Relación entre Estado y sociedad en el discurso y en la acción: estudios culturales y políticos sobre el cardenismo en México", *Desacatos*, núm. 2, revista de Antropología Social del Centro de Investigaciones de Antropología Social, CIESAS, 1999.
- THIESENHUSEN, William, "A suggested policy for industrial reinvigoration in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 4, núm. 1, Cambridge University Press, mayo de 1972.
- TOMASSINI, L., "Subsistema regional latinoamericano", *Foro Internacional*, vol. 15, núm. 4, El Colegio de México, abril-junio de 1975.
- TULCHIN, Joseph, "A backward look at US Latin American policy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, núm. 1, 1988a.
- , "The United States and Latin America in the 1960s", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, núm. 1, 1988b.
- URQUIDI, Víctor, "Latin America and world problems", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 24, núm. 1, febrero de 1982.
- VERDUZCO, Gustavo, "Las organizaciones solidarias en México", 2005.
- WOLDENBERG, José "Otra reforma electoral: las nubes y la miga", *Nexos*, núm. 190, suplemento *Cuadernos de Nexos*, México, octubre de 1993.

Archivos

- Archivo General de la Nación, Caja 448 8/01/1968.
- Archivo General de la Nación, Caja 625, foja 4. 10/151971
- Archivo General de la Nación, Caja 1053, 7/30/74.
- Archivo General de la Nación, Caja 2907, Expediente 10.
- Archivo Histórico Diplomático de México, 1981, folios 142 a 147.
- Archivo Histórico Genaro Estrada, SRE, clasificación III-6683-1 primera.
- Archivo Histórico Genaro Estrada, SRE. *The Daily News*, 22 de junio de 1972.

Periódicos

- El Heraldo de México*, 14 de febrero de 1977.
El Heraldo de México, 21 de febrero 1981.
Excélsior, 15 de abril de 1977.
Excélsior, 21 de enero de 1980.
Excélsior, 2 de octubre de 1982.
Excélsior, 5 de octubre de 1982.
Excélsior, 8 de diciembre de 1982.
Excélsior, 17 de noviembre de 2009.
La Jornada, 12 de mayo de 2001.
La Jornada, 14 de noviembre de 2005.
La Jornada, 15 de mayo de 2006.
The New York Times, 18 de junio de 1972.
The New York Times, 11 de febrero de 1979.
Washington Post, 15 de junio de 1972.
Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, año I, núm. 18, 11 y 12 de diciembre de 1991.
Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, año I, núm. 28, 18 de diciembre de 1991.
Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 1990.
Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.
Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1992.
Diario Oficial de la Federación, 13 septiembre de 1999.
Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 2000.
Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 2007.

Debates, entrevistas, discursos, conferencias y otras fuentes

- AGUAYO, Sergio y María Luisa Tarrés, "Las enigmáticas ONG: una caracterización", estudio presentado dentro del *Informe para la Fundación Ford* (extraído del documento de trabajo original proporcionado por la doctora María Luisa Tarrés). Americas Watch Report, *Human rights in México: A policy of impunity*, EUA, Human Rights Watch, 1990.
- CHEN CHARPENTIER, Jorge, ponencia en el seminario *Multilateralismo: retos de México en la ONU y en la OEA*, organizado por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, 29 de agosto de 2006.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, discurso en la ceremonia de inauguración de la conferencia extraordinaria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 22 de enero de 1987.
- , Cuarto informe de gobierno, 1 de septiembre de 1986.
- , discurso de en la reunión con miembros del Consejo Argentino para las Relaciones Exteriores, 3 de abril de 1984.
- , discurso del 5 de enero de 1982.

- _____, Tercer informe de gobierno, 1 de septiembre de 1985.
- Debate del 23 de junio de 1992, en la Cámara de Diputados, en torno a la dictaminación favorable que había resuelto la Cámara de Senadores respecto a la nueva regulación de la CNDH. *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, núm. 20, martes 23 de junio de 1992.
- DOYLE, Kate, *The Quiet Americans: us Policy in Mexico during the Cold War*, SRE, 7-9 de noviembre de 2002.
- ECHEVERRÍA, Luis, discurso con los rectores de las universidades del país, Los Pinos, 15 de febrero de 1971. Disponible en: <<http://memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolución/1971RUP.html>>
- _____, discurso en la sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, Santiago de Chile, 19 de abril de 1972. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/213_1.pdf>
- _____, discurso *Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1972*. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/48/2do/Extra/19720404.html>
- _____, discurso *Exposición de motivos de la iniciativa para reformar y adicionar diversos impuestos federales. El mercado de valores*, 28 de diciembre de 1971. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/AccesoInformacion/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=94&nIdPL=3&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS &cFechaPub=14/02/1972&cCateg=REFORMA&cDescPL=DISCUSION/ORIGEN>
- _____, Primer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1971.
- Entrevista con Ariel Buira, 18 de abril de 2008.
- Entrevista con Enrique Cárdenas, 9 de abril de 2008.
- Entrevista con Francisco Javier Acuña Llamas, 28 de noviembre de 2007.
- Entrevista con Héctor Fix-Zamudio, 21 de noviembre de 2007.
- Entrevista con Lucía Álvarez, 26 de marzo de 2008.
- Entrevista con Manuel Canto, 1 de abril de 2008.
- CIDH-OEA, Informe sobre refugiados políticos en América Latina, 11 de octubre de 1965.
- Los Halcones, terrorismo de Estado*, DVD, Canal Seis de Julio, Memoria y verdad, AC, México, 2004.
- Presidencia de la República. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, junio de 1990.
- Presidencia de la República. "Los presidentes de México", *Discursos Políticos 1910-1988*, México, 1988, t. IV y V.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo Humano*, Madrid, Barcelona, México, Mundi Prensa, 2000.
- ROSAS, María Cristina, *Multilateralismo: retos de México en la ONU y en la OEA*, ponencia del seminario organizado por Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, 29 de agosto de 2006.

- SALINAS DE GORTARI, Carlos, discurso en Chalco, 12 de mayo de 1988.
- , Informes de gobierno.
- , Primer Informe de Gobierno, 1 de noviembre de 1989.
- , Tercer Informe de Gobierno, 1 de noviembre de 1991.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública*, 16 de enero de 2006.

Internet

- Acuerdo Global sobre Derechos Humanos: www.congreso.gob.gt/Docs/
- Amnistía Internacional: <http://web.amnesty.org/library/Index/>
- Asociación Mexicana de Derechos Humanos: <http://www.amdh.com.mx/>
- Banco Mundial, entonces (BIRF): <http://web.worldbank.org/>
- BUIRA, Ariel, "An Analysis of IMF Conditionality", XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24 Port of Spain, Trinidad y Tobago, febrero 13-14 de 2003: <http://www.g24.org/buiratgm.pdf>
- Centro de Investigación Sociológica: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <http://www.CNDH.org.mx>
- Convención Constitutiva del Partido Nacional Revolucionario, 1 de marzo de 1929: <http://www.prinl.org>
- CAMACHO CABALLERO, Juan Manuel, *El tránsito de la sociedad civil en México*: <http://www.tuobra.unam.mx>
- Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, disponible en: http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_es.pdf
- Defensor Europeo de Derechos Humanos: <http://www.ombudsman.europa.eu>
- Depósito de Documentos de la FAO*, Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas: www.fao.org
- Diputado H. Zazueta: <http://www.jornada.unam.mx>
- Documentos históricos del Partido Revolucionario Institucional: <http://www.prinl.org>
- Documentos relativos a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Secretaría de Gobernación: <http://www.gobernacion.gob.mx>
- DOYLE, Kate, *After the Revolution: Lázaro Cárdenas and the Movimiento de Liberación Nacional*: <http://www.gwu.edu>
- "El PP tacha de 'panfleto' el informe de los eurodiputados", *El País*, España, 29 de marzo de 2007: <http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/>
- Frente Auténtico del Trabajo: <http://www.fatmexico.org/historia/index.html>
- "Herramientas y prácticas para disminuir la corrupción", Informe del Banco Mundial: <http://siteresources.worldbank.org>
- Informe: *Examen de la condicionalidad del Banco Mundial 2005*: <http://siteresources.worldbank.org>

KIRKPATRICK, Jeane, *Dictatorships and doubles standards*, noviembre, 1979: <http://www.commentarymagazine.com>

La Santa Alianza: <http://www.csf.itesm.mx>

Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA), conocida como Ley Simpson Rodino: <http://www.senado.gob.mx>

LOREY, David, "Economic growth and human-resource development", página de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos (ANUIES): <http://www.anuies.mx>

Madres de Plaza de Mayo: <http://www.madres.org>

National Security Council, *Presidential Review Memorandum, Review of US policies toward México*, Washington, DC, 21 de noviembre de 1978: <http://www.whitehouse.gov>

Observatorio de los Derechos Humanos con sede en Argentina: <http://www.observatoriodelosderechoshumanos.org>

Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México 2003, elaborado por la oficina del Alto Comisionado de la ONU: <http://www.sre.gob.mx>

El derecho a la verdad y al duelo de los caídos en la búsqueda por la justicia, página de la Universidad George Washington: <http://www.gwu.edu>

Página de las Naciones Unidas: <http://www.un.org>

Página del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: www.undp.org

Página del Foro Internacional Económico Barcelona, 2004: <http://209.85.215.104>

Página del NACLA Archive: <http://archive.nacla.org>

Página de Simón Bolívar: <http://www.simonbolivar.org>

Página del PPS: <http://www.ppsdemexico.org>

PARDO, María, "La modernización administrativa en México", citada por Eduardo Larrañaga en *Revista Vínculo Jurídico, de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, vol. 17, México, enero-marzo de 1994: <http://www.uaz.edu.mx>

Programa de Información del Departamento de Estado de Norteamérica: <http://usinfo.state.gov>

Programa de Información Internacional del Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos: <http://usinfo.state.gov>

"Reforming Public Institutions and Strengthening Governance" A World Bank Strategy, Public Sector Group Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, noviembre de 2000: <http://www.worldbank/Reforming.pdf>

ROBLES, Jorge, *Historia del secretariado mexicano*: <http://www.fatmexico.org>

ROTHBARD, Murray N., *What Has Government Done to Our Money?*: <http://www.mises.org>

The National Security Archives: <http://www.gwu.edu>

WILLIAMSON, John, "Did the Washington Consensus fail?", discurso en el Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, noviembre de 2002: <http://www.iie.com>

WILLIAMSON, John, *From the Washington Consensus towards a new Global Governance*, ronda de conferencias, septiembre 24-25 de 2004, Barcelona: <http://www.barcelona2004.org>

Otras páginas consultadas

<http://www.mercosur.int>

<http://www.usa.gov>

<http://www2.dipc.es/europa/noti34.html>

<http://www.educalia.org/>

http://europa.eu/abc/index_es.html

<http://www.exordio.com/1939-1945/paises/mexico.html>

Índice

INTRODUCCIÓN.

LA CNDH: UNA CONSECUENCIA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DE MÉXICO (1970-1990)	7
--	---

Capítulo 1

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL ESTADOUNIDENSE EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX	11
Antecedentes	11
La seguridad nacional estadounidense y su influencia en Latinoamérica	17
El <i>ombudsman</i> contemporáneo	28
El cambio en la postura internacional hacia los derechos humanos.	31

Vertientes que dieron origen a la CNDH

Capítulo 2

VERTIENTE POLÍTICA	43
Antecedentes	43
El desgaste del gobierno priista: Luis Echeverría y José López Portillo	46
El nuevo modelo: Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.	56

Capítulo 3

VERTIENTE SOCIAL.	71
El surgimiento de las ONG internacionales y la sociedad civil en México.	71
La sociedad civil en México: formas de participación ciudadana.	74

La sociedad civil frente al autoritarismo priista	77
Latinoamérica en el desarrollo de las ONG en México	84
La evolución de la sociedad civil en México	86
Las ONG hasta la década de los noventa.	88
Capítulo 4	
VERTIENTE ECONÓMICA	93
Contexto internacional.	93
Políticas económicas mexicanas entre 1970 y 1990.	95
El TLCAN y la democratización del país.	107
La condicionalidad de los organismos financieros.	112
Capítulo 5	
VERTIENTE JURÍDICA	115
Enfoque jurídico de los derechos humanos en México.	115
Discusión sobre la viabilidad del <i>ombudsman</i> en México	124
Evolución jurídica de la CNDH	131
México en el orden jurídico internacional en materia de derechos humanos	141
México y los tratados internacionales en materia de derechos humanos	144
Capítulo 6	
LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.	147
Desarrollo institucional	147
Control externo y alcances de la CNDH	152
La labor de la CNDH ante la ONU.	154
Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos	158
Consideraciones finales	160
Anexo	165
CONCENTRADO DE FRAGMENTOS DE LOS DEBATES LEGISLATIVOS (11, 12 Y 13 DE DICIEMBRE DE 1991 Y 23 DE JUNIO DE 1992).	165
Concentrado de fragmentos de los debates legislativos	166
Concentrado de fragmentos de los debates legislativos	180
Concentrado de fragmentos de los debates legislativos	184
BIBLIOGRAFÍA	187
Hemerografía	195

La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)
se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de julio del
año 2011. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado
de la oficina litográfica de la casa editora.



