

**Universidad Nacional Autónoma de México**

**“Análisis del contexto internacional y de los aspectos que dieron origen a la CNDH: la respuesta gubernamental a la exigencia social de una adecuada defensa y protección de los derechos humanos en México (1970-1990).”**

Tesis de Doctorado que presenta: **José Galindo Rodríguez**

2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**“Análisis del contexto internacional y de los aspectos que dieron origen a la CNDH: la respuesta gubernamental a la exigencia social de una adecuada defensa y protección de los derechos humanos en México (1970-1990).”**

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>v</b>
<b>Proemio .....</b>	<b>xiii</b>
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>Contexto Internacional. La política de seguridad nacional de los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX y su influencia en el contexto latinoamericano.. .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Antecedentes .....</b>	<b>2</b>
<b>1.2 La Seguridad Nacional Norteamericana durante la segunda mitad del siglo XX y su influencia en el contexto latinoamericano.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 El <i>Ombudsman</i> contemporáneo. ....</b>	<b>31</b>
<b>1.4 El cambio en la postura internacional respecto a la observancia de los derechos humanos.....</b>	<b>34</b>
 <b>Análisis de las vertientes nacionales e internacionales que permitieron o limitaron el avance institucional oficial a favor de la protección de los Derechos Humanos en México.</b>	
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Vertiente Política. ....</b>	<b>49</b>
<b>2.1 Transformaciones y permanencias del gobierno de México en torno a los Derechos Humanos entre las décadas de los años sesenta y ochenta del siglo XX. Antecedentes .....</b>	<b>49</b>
<b>2.2 El progresivo desgaste del gobierno priísta tradicional: Luis Echeverría y José López Portillo.....</b>	<b>56</b>
<b>2.3 El nuevo modelo político nacional: Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.....</b>	<b>70</b>

### Capítulo 3.

<b>Vertiente social.</b> .....	94
<b>3.1 Análisis contextual del surgimiento de las ONGs internacionales y su relación con la idea de <i>sociedad civil</i> en México.</b> .....	94
<b>3.2 Acercamiento a la idea de <i>sociedad civil</i> en México: Formas de participación ciudadana.</b> .....	99
<b>3.3 La importancia de la presión y la crítica a la postura oficial: la actuación de la Sociedad Civil frente al autoritarismo del régimen priísta.</b> .....	102
<b>3.4 La década de los años setenta y la transformación del enfoque social mexicano en materia de Derechos Humanos.</b> .....	110
<b>3.5 Surgimiento, actuación y evolución de la sociedad civil (ONG) en México, fortalecida por factores coyunturales.</b> .....	117
<b>3.6 La evolución de las organizaciones no gubernamentales hasta los años noventa.</b> .....	121

### Capítulo 4.

<b>Vertiente económica.</b> .....	132
<b>4.1 Contexto Internacional.</b> .....	133
<b>4.2 Transformaciones económicas: Breve acercamiento a algunas políticas económicas implementadas en las administraciones mexicanas entre 1970 y 1990.</b> .....	137
<b>Antecedentes.</b>	
a. Déficit interno.	
b. Endeudamiento externo.	
c. Crisis de deuda de 1982.	
d. La influencia de las instituciones financieras internacionales: FMI y el Banco mundial y su relación con la transformación de la política del gobierno y las estrategias económicas de México.	
<b>4.3 La vulnerabilidad ante la presión externa: Tratado de Libre Comercio y sus repercusiones en la democratización del país.</b> .....	156

## Capítulo 5.

<b>Vertiente jurídica.</b> .....	174
<b>5.1 Antecedentes. Breve acercamiento al enfoque jurídico de los Derechos Humanos en México...</b> .....	174
a. La Constitución y la protección de los derechos humanos.	
b. Las garantías individuales y los derechos humanos.	
c. El juicio de amparo o de garantías	
<b>5.2 Incorporación de la figura del <i>Ombudsman</i> en México. La postura de notables juristas respecto a la instauración de la CNDH en el país. ....</b>	187
<b>5.3 Evolución jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....</b>	196
<b>5.4 México y su inserción en el orden jurídico internacional en materia de derechos humanos....</b> .....	209

## Capítulo 6.

<b>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: su desarrollo institucional y sus relaciones con el contexto internacional.....</b>	220
<b>6.1 Desarrollo institucional de la CNDH: sus procedimientos, programas y enfoques..</b> .....	220
a. Sus procedimientos.	
b. Sus programas.	
c. Otros enfoques de análisis.	
d. El trabajo de la CNDH desde la perspectiva internacional: un análisis de la ONU sobre algunos aspectos de la labor de la Comisión.	
<b>6.2 La actuación de los Defensores del Pueblo en algunos países de América Latina. ....</b>	245
a. Contexto internacional: breve análisis de dos casos europeos.	

- b. Contexto latinoamericano en el cual surge la figura del *Ombudsman*.
- c. Competencia de algunos *Ombudsmannen* en América Latina.

**Capítulo 7.**

**La creación de la CNDH a la luz de los debates legislativos. ....272**

**7.1 Conformación de la Cámara de Diputados en la LV Legislatura.....273**

**7.2 Diputados participantes en los debates legislativos. La situación de los derechos humanos analizada desde el Congreso. ....274**

- a. Partidos con orientación ideológica de izquierda (PRD, PPS, PFCRN y PARM).
- b. Partido Acción Nacional – PAN.
- c. Partido Revolucionario Institucional – PRI.

**Conclusiones..... 291**

**Anexo 1.**

**Concentrado de los fragmentos de los Debates Legislativos. ....300**

**Anexo 2.**

**El fenómeno del Asilo y la figura del exilio en Latinoamérica. ....319**

**Bibliografía, hemerografía y otras fuentes. ....327**

**“Análisis del contexto internacional y de los aspectos que dieron origen a la CNDH: la respuesta gubernamental a la exigencia social de una adecuada defensa y protección de los derechos humanos en México (1970-1990).”**

**Introducción.**

En México, la protección de los derechos humanos, e incluso la adecuada conceptualización de los mismos en el contexto nacional, ha recorrido un camino cuyo estudio hace necesario entender parte de la historia política, social y económica del país, que delineó los rasgos específicos que adoptaron dichos derechos al insertarse en la realidad mexicana. Por lo anterior, en nuestro trabajo analizaremos los escenarios tanto nacionales, como internacionales que afrontó México, y cómo éstos influyeron en las distintas aproximaciones al tema de los derechos humanos por parte de los gobiernos mexicanos, desde la década de los años setenta hasta la creación, en 1990, de la CNDH. Además se estudiarán las distintas vertientes a nivel nacional que coadyuvaron a replantear el papel de los derechos humanos en México y de las políticas encaminadas a su protección.

Sobre la organización de los capítulos de esta investigación, queremos señalar que se expondrá en el capítulo uno la política de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, porque a través de ésta se deformó la visión liberal de los derechos humanos, y veremos cómo influiría esta política en el contexto latinoamericano. Se tratará el surgimiento de la ONU y la OEA, y cómo fue su labor para dotar de instrumentos jurídicos, al menos desde un nivel teórico, a la sociedad internacional en busca de una nueva organización para erradicar la violencia y conseguir el goce pleno de las garantías de todos los ciudadanos. También incluimos un breve esbozo histórico de la figura del Ombudsman, así como un estudio general del cambio en la postura internacional respecto a la observancia de los derechos humanos. En los capítulos dos al cinco,

trataremos las vertientes a nivel nacional cuya confluencia propiciaría el surgimiento de la CNDH, como son la vertiente política, social, económica y jurídica, que nos llevarán a delinear el escenario que le diera origen a este Organismo, y las fuerzas implicadas en el proceso de su creación, así como las discusiones que generaría desde distintos ámbitos, y el papel que jugaría para el gobierno de México. Trataremos cómo fueron implementándose diversos mecanismos de legitimación por parte de los gobiernos mexicanos; explicaremos cómo fue el proceso de maduración tanto de la sociedad civil y su injerencia cada vez mayor en el gobierno, como de la izquierda y su progresiva inserción en la discusión política convirtiéndose en un elemento de cambio y confrontación importante con el sistema imperante, y cómo influiría la presión internacional en las políticas de derechos humanos implementadas en nuestro país.

Iniciamos nuestro trabajo haciendo un breve recorrido sobre lo que significó el concepto de Seguridad Nacional para Estados Unidos en este contexto, y que será de utilidad para nuestro estudio al analizar el doble discurso y la doble moral estadounidense que se dio en lo referente a su postura sobre la protección de los derechos humanos en contradicción con su política de Seguridad Nacional implementada en Latinoamérica, caracterizada por haber ignorado y violado los derechos humanos de los países que no se alinearan a su particular ideología. Para Estados Unidos la erradicación del comunismo en sus zonas de influencia fue su objetivo primordial, más allá de la preocupación por los derechos de los afectados. La doctrina estadounidense de Seguridad Nacional se convertiría en un instrumento que no sólo protegería su soberanía, sino que coartaría la soberanía de los países dominados. En la tesis tratamos la contradicción que se dio entre esta política de seguridad norteamericana y la amenaza que ésta representó para las garantías de los derechos humanos individuales y sociales. En nuestro trabajo tratamos el uso político y

propagandístico que se hizo de los derechos humanos en ese periodo, ya que se decía, por una parte, que se promovían los derechos mediante la defensa de la democracia, y por otro, Estados Unidos apoyaba e implantaba regímenes autoritarios en su área de influencia.

Este escenario, obligaría al mundo a buscar distintos canales internacionales, como la creación de la ONU y la OEA, para contrarrestar los efectos negativos de tal visión hegemónica. En estos organismos el discurso fundamental fue el de la defensa y promoción de la democracia y la vigencia de valores universales como lo significaron los derechos humanos. La realidad fue muy distinta a las expectativas generadas por estas instancias, pues aún en el proceso de organización de la paz, se iniciaron los desacuerdos entre países, encabezados por la Unión Soviética y Estados Unidos, que representaban ideologías, modelos económicos y conceptos contrapuestos, y todo esto obstaculizaría el propósito de la ONU y la OEA de hacer efectivos los valores universales que promulgaban. Estos organismos tendrían que enfrentar dificultades tanto de carácter endógeno, como el conflicto entre el autoritarismo y las fuerzas democratizadoras, como exógeno, en tanto los efectos a nivel contextual de los conflictos entre las potencias. Por lo anterior, se hace indispensable mencionar cuál fue la aportación de los mismos para que pudieran desarrollarse, a nivel internacional, mecanismos de carácter jurídico para la protección de los derechos humanos en el mundo. En nuestro trabajo tratamos cómo, en este contexto, la defensa de los derechos sociales correría a cargo de la doctrina del Estado de Bienestar, mientras que la defensa de las garantías individuales estaría a cargo del individualismo liberal.

Se analizará cuál fue la postura que México tomaría ante tal escenario internacional. Para tal efecto, expondremos la situación y los fundamentos políticos y sociales del gobierno de México para contextualizar nuestro periodo de estudio. Un

elemento central fue el discurso que enarbolaría el régimen surgido de la Revolución Mexicana, y que, entre otras características que se analizarán en nuestro estudio, reflejaba una preocupación particular, orientada a la protección de los derechos sociales, en contraposición a los derechos individuales que permeaban la ideología de los Estados Unidos. Veremos cómo estas contradicciones traerían consigo la creación de políticas particulares por parte de México, que pudieran resolver la tensión entre ambas naciones, en favor de una estabilidad que a ambos beneficiaba, y que debía existir ante su estrecha relación y a la profunda dependencia de México hacia aquel país.

El régimen mexicano se caracterizó, en opinión casi unánime de los estudiosos, por la violencia y la represión hacia los que no estuvieran a favor del sistema, y un ejemplo fundamental lo encontraron los analistas en los sucesos de *Tlaltelolco* en 1968. La violencia con la que fueron reprimidos los estudiantes fue vista como un indicador de que el gobierno no aceptaría ninguna inconformidad que pudiera enturbiar la estabilidad que deseaba mostrar el país. Estos hechos tuvieron lugar durante la administración del presidente Díaz Ordaz, periodo en el cual viene un punto de inflexión en donde la seguridad nacional fue adoptada como parte del discurso presidencial, y la represión hacia los grupos disconformes quedó inserta en este planteamiento, dejando a los derechos humanos en un segundo plano, en pro de la *seguridad* y de esta supuesta búsqueda de estabilidad del régimen, y en concordancia de los objetivos de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

En las siguientes dos décadas encontraremos una serie de factores determinantes para la progresiva toma de conciencia sobre la importancia de los derechos humanos, tanto a nivel interno, como desde una perspectiva internacional. Se estudiarán los aspectos políticos, sociales, económicos y jurídicos en este contexto, de los distintos regímenes mexicanos hasta 1990, año en el que se crea la CNDH, analizando cómo

pudo darse esta evolución desde distintos ámbitos, y cómo confluían estos para delinear las políticas oficiales sobre el tema. Es importante señalar que, en el caso mexicano, se presentaría la misma contradicción que se vivió en el contexto internacional. Por una parte, se daría una práctica política autoritaria, centrada en defender el *statu quo* prevaleciente y, por la otra, se firmarían una serie de pactos y acuerdos internacionales relacionados con la defensa de los derechos humanos, como parte del doble discurso del sistema.

Lo que muchos críticos llaman las nuevas formas de represión y el autoritarismo de los gobiernos de las administraciones comprendidas en las décadas de los años setenta y ochenta, provocaron inconformidad social, misma que a través del tiempo, cobraría mayor fuerza. Estos gobiernos no interpretarían adecuadamente las señales enviadas por la sociedad a través de los movimientos de 1968 y de 1971, ni los resultados de los indicadores económicos al inicio de los años setenta, que mostraban la necesidad de implementar cambios profundos en su política y que, al no realizarse, llevaron al país en las décadas siguientes a graves crisis políticas y económicas.

A esto se sumaría la repercusión que, en el marco mundial, tendría el surgimiento de distintos movimientos sociales que exigían la salvaguarda de los derechos fundamentales, y que serían una pieza fundamental para el redimensionamiento de la protección de los derechos humanos, lo que contribuiría a llevar este tema a ser discutido por parte de los grupos de poder, y a su inserción en las políticas de gobierno al final de la década de los años ochenta.

Estudiaremos en este trabajo, cómo para México, al igual que para otras economías de Latinoamérica, las últimas décadas del siglo XX significaron un período de transición para adecuar sus modelos a los lineamientos que la integración mundial exigía. Las administraciones mexicanas de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de

Gortari, tendrían a su cargo la responsabilidad de emprender las reformas necesarias para que México se incorporara a este esquema. Esta incorporación resultaba importante al convertirse en un factor más de presión para la administración de Salinas, que provocaría la implementación de nuevas políticas acordes a las exigencias internacionales.

Carlos Salinas de Gortari buscó, mediante la inclusión del tema de los derechos humanos en su política oficial, elementos que pudieran fortalecer y legitimar a su gobierno, siguiendo las nuevas directrices impuestas, principalmente, por los Estados Unidos. En este contexto, los derechos humanos individuales, tomados como un principio básico para la consolidación de la democracia, tomarían fuerza, propiciando que se buscara fortalecer el marco jurídico a nivel internacional para su salvaguarda y permanencia efectiva.

Para tal efecto, el presidente Salinas buscó un modelo que, si bien cumpliría con los requisitos que los esquemas internacionales le exigían respecto al tema, es decir, que existiera un organismo que viera por la protección de los derechos humanos, éste tendría características particulares que diferirían de la figura sueca del *Ombudsman* tomada como modelo. En el caso mexicano, a diferencia del modelo sueco, fue el propio presidente el responsable de la creación de esta figura, respondiendo a una necesidad de control sobre esta instancia, y que provocó una serie de reacciones tanto desde el ámbito social, como en el jurídico, cuyas características particulares impedirían que la figura del *Ombudsman* mexicano pudiera desarrollarse plenamente.

Si bien existe una amplia bibliografía respecto al tema de los derechos humanos en México, en estos estudios no se ha hecho énfasis en la forma en la que el discurso y las políticas de derechos humanos fueron utilizadas como mecanismos de legitimación por un gobierno y un sistema político que intentaría dar un nuevo cauce a las políticas

gubernamentales implementadas en las tres décadas anteriores a la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1990, siendo esta la tesis que se sostiene en esta investigación.

En nuestro trabajo, se buscará demostrar la contraposición entre la sociedad, en tanto su demanda por la efectividad de las instituciones democráticas, y el gobierno, y su necesidad de mantener el control sobre cada uno de los aspectos del Estado sin un verdadero consenso con la ciudadanía, incluyendo el tema de los derechos humanos, trayendo consigo el debilitamiento del Estado de Derecho en el país.

Un aspecto fundamental en nuestro análisis es el debate entre la defensa jurídica de los derechos a través de mecanismos como el Juicio de Amparo, y lo que vendría a ser la defensa administrativa, por medio de una instancia como la CNDH. Este debate surge ante la pregunta de qué tanto es la Comisión un órgano de la sociedad y qué tanto es una institución más del Estado, y cómo repercute este planteamiento en la efectividad del propio organismo. Esto nos lleva, indudablemente, al replanteamiento de la necesidad de una reforma del Estado que pueda incluir tanto al marco jurídico, como al ámbito administrativo a nivel institucional. Un proyecto sólido de reforma en este sentido, que incluya también una nueva conceptualización del sistema presidencial prevaleciente, traería consigo el fortalecimiento del propio estado de derecho en el país, y contribuiría a la consolidación de las instituciones democráticas y al adecuado encauzamiento de las demandas ciudadanas. Algunas propuestas para reformar el Estado han hecho énfasis en iniciar estas reformas con puntos específicos como el reducir el poder presidencial, por medio de una progresiva evolución hacia un semipresidencialismo que conllevara al fortalecimiento del poder legislativo volviéndolo corresponsable, junto con el poder ejecutivo, de una nueva y mejor gobernabilidad en el país. Este tipo de reformas se traslucirían directamente en el

mejoramiento y pleno desarrollo de instancias como la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyo trabajo quedaría inserto en un nuevo clima de apertura democrática y de mayor acercamiento del aparato de gobierno con los gobernados.

En este breve recorrido se han expuesto los temas que se analizarán en el presente estudio, tanto de carácter internacional, como doméstico, mismos que, al conjugarse, darían paso a la creación de la CNDH.

## **Proemio.**

Debemos recordar que, aunque la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada por el presidente Carlos Salinas de Gortari el 6 de junio de 1990, por medio de un decreto presidencial, la postura de los distintos partidos respecto a esta figura se pudo apreciar y analizar con mayor claridad en los debates legislativos de la LV Legislatura que tuvieron lugar en 1992, en los cuales se discutió el reconocimiento constitucional de la CNDH con el propósito de otorgarle autonomía de gestión, así como la aprobación de su consiguiente regulación particular. Esto permitió observar las distintas posturas que los partidos tenían no sólo ante estos puntos, sino respecto a la creación de un organismo oficial responsable de salvaguardar los derechos humanos de la población.

En este sentido, y tomando en cuenta que los partidos, en teoría, tienen la representación de los distintos grupos sociales que conforman la población de nuestro país, consideramos que el análisis de los debates que se llevaron a cabo para tales efectos, serían parte obligada de la investigación de este trabajo como principal fuente primaria de la misma, ya que con esta base fueron identificados aspectos importantes que en su momento, el propio presidente Salinas tomó en cuenta para la creación de la CNDH.

Estos elementos fueron analizados desde el inicio de la investigación a fin de agruparlos, con el propósito de facilitar los distintos procesos de análisis y síntesis, e integrar los capítulos y vertientes que le dieron cuerpo a la misma. En el desarrollo del trabajo se incluyeron algunas citas tomadas directamente de los debates legislativos, y

se incluyeron también a manera de referencia, para vincular todos los aspectos que delinearon este trabajo.<sup>1</sup>

Derivado del análisis anterior, se definieron los capítulos relativos, tanto al aspecto contextual, como a las vertientes referidas a los aspectos político, social, económico y jurídico que limitaron o favorecieron el desarrollo de la política de derechos humanos implementada en México, así como de la institución fundamental responsable de la misma.

De esta forma, se integró el capítulo uno de carácter contextual, referente a los antecedentes internacionales, que comprenden, por un lado, la política de seguridad nacional de los Estados Unidos y su contraposición con el discurso democratizador que este país utilizó en América Latina, y por otro, el surgimiento de los organismos internacionales protectores de los derechos humanos. Asimismo, se incluye también el estudio relativo al surgimiento de la figura del *Ombudsman* en el mundo, y se destacan algunas de sus distintas etapas de evolución y consolidación.

En los siguientes capítulos, se abordan las vertientes, política, social, económica, y jurídica que confluyeron para la creación de la CNDH. Cada una de estas vertientes constituye por sí misma un capítulo, con el objetivo de profundizar en su particular importancia y en sus aspectos específicos, aunque debemos hacer énfasis en la interrelación de cada uno de estos factores, que tendría como resultado la implementación en México de un organismo como la CNDH.

---

<sup>1</sup> El análisis de los fragmentos con las ideas centrales de los debates, se encuentra concentrado en el Anexo 1 de esta tesis. Las ideas se presentan agrupadas en tres cuadros distintos, de acuerdo al partido que las expuso. Se agruparon de acuerdo a la variable de influencia, colocando la inicial clave de la misma (C= Contextual, P= política, E= económica, S= social, J= jurídica, I=institucional), se identificaron con un aspecto relacionado y se les asignó un número consecutivo. Con este número y la clave de la variable se identificaron los puntos que se citan en algunos casos como referencia, así como con el cuadro del Anexo al que corresponden. En ocasiones se consideró importante citar textualmente algunos fragmentos por la relevancia de las ideas.

En el capítulo sexto se analiza el desarrollo jurídico e institucional de la Comisión, en tanto sus distintos procedimientos y programas, así como el trabajo que desempeña, visto desde una perspectiva internacional. También se incluye un breve análisis de cómo ha sido la actuación del *Ombudsman* en algunos países de Latinoamérica. Por último, en el séptimo capítulo abordamos la creación de la CNDH a la luz de los debates legislativos, resaltando la importancia de cada una de las posturas que fueron expuestas por las distintas fuerzas políticas del país respecto a la CNDH y a los derechos humanos en México, siendo estas discusiones la columna vertebral de cada una de las vertientes analizadas en los capítulos centrales.

Para realizar esta investigación, también se llevaron a cabo diversas entrevistas con especialistas que pudieran complementar a nivel teórico los temas tratados en nuestros capítulos. El trabajo de búsqueda realizado en Archivos constituyó una pieza importante para conformar el entramado histórico que pudiera servirnos para fundamentar nuestro trabajo. Para este efecto, también fueron consultadas revistas especializadas, así como distintos artículos de periódicos, y medios electrónicos, como Internet, que nos ayudaron a contextualizar aspectos importantes y de coyuntura, que favorecieron a la comprensión de momentos específicos en la historia de nuestro país, y de carácter internacional. Por último debemos mencionar que también fue consultada una extensa bibliografía encaminada a fortalecer y dar un sustento teórico a lo desarrollado en la presente tesis.

## **Capítulo 1.**

### **Contexto Internacional. La política de seguridad nacional de los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX y su influencia en el contexto latinoamericano.**

Como parte de nuestro estudio sobre los factores contextuales que coadyuvaron a replantear el tema de los derechos humanos en México, en el presente capítulo estudiaremos el origen y la influencia de la política de seguridad nacional norteamericana en el contexto latinoamericano, diseñada para garantizar y preservar la hegemonía norteamericana ante cualquier amenaza real o potencial por parte de todo lo que Estados Unidos consideraría peligroso para su estabilidad. En la segunda mitad del siglo XX, este país entraría en un periodo de conflicto con la Unión Soviética, hecho que redefiniría las estrategias y las políticas desarrolladas por ambos países, teniendo efectos determinantes en la historia de estas potencias y en la de los países periféricos influidos por una u otra de las naciones dominantes.

Los efectos de estas políticas se reflejaron en América Latina, en las constantes violaciones a los derechos humanos, resultado principalmente del intervencionismo norteamericano en la región.<sup>1</sup> Derivado de lo anterior, entenderemos el papel que jugó Estados Unidos y su política intervencionista, mostrando las contradicciones entre sus principios de seguridad nacional y la amenaza que ésta representó para los derechos humanos, en los particulares escenarios políticos y sociales de América Latina.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este aspecto intervencionista norteamericano, que utilizó el discurso democrático como medio de justificación de tales acciones, fue comentado en los debates legislativos analizados en este trabajo, e identificado como un elemento que motivó la creación de mecanismos que salvaguardaran los derechos humanos de la población en el mundo.

<sup>2</sup> En nuestro estudio, haremos un especial énfasis a este tipo de contradicciones y al manejo de las distintas fuentes y discursos, contraponiéndolos y buscando el máximo provecho y rigor histórico de los mismos. Sobre este modelo, podemos mencionar la importancia del historiador Leopold von Ranke (1795-1886). El manejo riguroso de las fuentes alcanzó una de las cimas más altas en la obra de este historiador alemán, y entre sus méritos más notables figuran sus métodos de crítica interna de los documentos, además de una necesidad absoluta de indagar, contraponer y buscar las fuentes más auténticas y originales. A esto se agrega también su posición por el tratamiento objetivo de los asuntos del

Asimismo, entenderemos las condiciones particulares en las cuales nacieron instancias internacionales como la ONU y la OEA, cuya labor se centraría en lograr una estabilidad entre las naciones, y el reconocimiento de la importancia que tenía el lograr una adecuada protección de los derechos humanos por medio de la instauración de instrumentos jurídicos internacionales. Es indudable que estos propósitos alcanzaron consenso casi universal, sin embargo, los obstáculos para hacerlos efectivos fueron tanto endógenos, el conflicto entre el autoritarismo y las fuerzas democratizadoras, como exógenos, el conflicto entre las dos potencias.

Veremos también la manera en la que se deformó la visión liberal, es decir, individualista, de los derechos humanos como consecuencia de la política de seguridad nacional de los Estados Unidos en contra de la amenaza comunista y de la expansión de esta ideología en sus zonas de influencia. Se incluye también, en la parte final del capítulo, un breve estudio de la figura del *Ombudsman* desde su origen, así como un análisis de la forma en la que ha cambiado la postura internacional respecto a la observancia de los derechos humanos.

### **1.1 Antecedentes**

Es importante hacer un breve recuento histórico de lo que enfrentó Estados Unidos a lo largo de su historia, que lo llevó a conformar su política de seguridad nacional. A partir del Acta de Independencia de las colonias americanas de 1776, en donde se mencionan los derechos naturales a la vida, a la libertad, a la igualdad y a la elección de su

---

pasado por parte del historiador. Ver Ortega y Medina, Juan Antonio, *Teoría y crítica de la historiografía científico-idealista alemana: Guillermo von Humboldt, Leopoldo von Ranke*, UNAM, México, 1980.

gobierno, encontramos los fundamentos de su ideología liberal que inspiraría posteriormente su modelo capitalista.<sup>3</sup>

Al aprobarse la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (1776), España intentó apoderarse, sin éxito, de territorios británicos en el continente americano, como Mississippi y Florida, que permanecían bajo el dominio de los ingleses, ya que Inglaterra aún no se retiraba de sus puestos fronterizos en el sur de las colonias. Esta situación, hizo conscientes a los norteamericanos de que las potencias europeas mantendrían cercado al nuevo país. En 1783, los Estados Unidos firmaron con Inglaterra los Tratados de Paz, mediante los cuales los ingleses reconocieron la independencia de sus excolonias y renunciaron a los territorios del Mississippi a favor de las mismas. Con esto, los Estados Unidos lograron dos objetivos que serían el sustento de su seguridad nacional y posterior desarrollo de la Unión Americana, como lo fueron el “...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”.<sup>4</sup> En cuanto a esto, podemos decir que uno de los principios básicos del concepto de seguridad nacional sería el de la “no transferibilidad” de ninguna parte del territorio americano al dominio de potencias extracontinentales.<sup>5</sup>

Otro de los fundamentos de dicho concepto fue, como lo señalara J. Jay en *El Federalista*,<sup>6</sup> el de la unión de los Estados y la prosecución de un solo gobierno fuerte

---

<sup>3</sup> Esta ideología se complementarían con dos elementos: la Doctrina Monroe (1823), que revisaremos más adelante, y el Destino Manifiesto (1845), para extender su ideal democrático a todo el Mundo. Aspectos importantes de estos elementos pueden encontrarse en la página oficial del Programa de Información del Departamento de Estado de Norteamérica, en: <http://usinfo.state.gov/esp/Archive/2006/Jan/06-236716.html>

<sup>4</sup> Flagg Bemis, Samuel, “The Latin American policy of the U.S.”, en Moreno Pino, Ismael, *Orígenes y evolución del sistema interamericano*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1977, p. 50.

<sup>5</sup> Encontramos ya un antecedente de lo que en el siglo XX sería el fundamento de la lucha en contra de la expansión del comunismo, esto es, el defender su territorio, y su zona de influencia, de cualquier peligro externo que pudiera afectar directamente sus intereses.

<sup>6</sup> Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, FCE, México, 2001, p. 11 y 12.

que pudiera enfrentar las amenazas extranjeras,<sup>7</sup> pues, según Jay: “un gobierno más eficaz y unido favorece más la seguridad del pueblo”, y “ofrece mayores facilidades para arreglar conflictos [con el exterior] y para resolverlos.”<sup>8</sup> Esta idea de unión ante cualquier tipo de amenaza extranjera, se extrapolaría al continente americano, y a los países que comprenderían su “zona de influencia”.

Más adelante, algunos hechos que constituyeron un peso importante para que Estados Unidos buscara una política para hacer frente a las amenazas del exterior y que no contraviniera su posibilidad de expansión, fueron la guerra contra Inglaterra (1812-1814),<sup>9</sup> la extensión de los dominios rusos hasta Alaska,<sup>10</sup> y la creación en 1815 de la Santa Alianza,<sup>11</sup> que representó un acuerdo entre potencias cuyo objetivo fue recuperar las excolonias en América.

En 1822, ante la amenaza que significaba para su territorio los fines de la Santa Alianza, Inglaterra propuso a los Estados Unidos hacer una declaración conjunta

---

<sup>7</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 9 C.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Debido, principalmente, a los problemas en las relaciones comerciales entre Estados Unidos e Inglaterra, como los derivados de la Ley de no Intercambio en 1809, y a que aún se observaba la influencia de este último en las decisiones norteamericanas, como fue el reclutamiento británico de civiles estadounidenses para conquistar Canadá, que era un territorio de interés para ambos países, Estados Unidos le declaró la guerra a Inglaterra el 18 de junio de 1812. Página Oficial del Programa de Información Internacional del Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos, en: <http://usinfo.state.gov/esp/home/products/pubs/ushistoryesp/expansion.htm>

<sup>10</sup> Rusia descubre Alaska en 1741, siendo en las primeras décadas del siglo XIX cuando intentaran fortalecer su nuevo territorio, buscando explotar las vetas de oro de Alaska recién descubiertas. La tensión entre Rusia y Estados Unidos terminaría cuando el territorio de Alaska es vendido a los norteamericanos por 7, 200,000 de dólares, en 1867. Ver: <http://vilda.alaska.edu/index.php>

<sup>11</sup> La santa alianza fue un acuerdo firmado el 26 de septiembre de 1815, por Austria, Prusia, y Rusia. Estas tres potencias estaban unidas por lo que se llamó una “Santa Alianza”. Aunque este era un asunto político, tenía que ver con lo religioso, ya que la idea de este acuerdo era completar el proceso de restauración y pacificación de Europa pero a través de ideas cristianas tanto en asuntos internos como externos, como lo fue el caso de la preocupación por las colonias europeas que aún tenían en varias partes del mundo, en tanto que pudieran continuar controlándolas, intentando, a través de esta alianza, el evitar cualquier tipo de revuelta en sus territorios coloniales. Kossok, Manfred, *Historia de la Santa Alianza y la emancipación de América Latina*, Sílabo, México, 1983.

rechazando cualquier nueva intervención europea en América.<sup>12</sup> Los Estados Unidos aprovecharon la oportunidad que les daba Inglaterra, para hacer una declaración unilateralmente a través de un discurso del presidente Monroe ante el Congreso el 21 de diciembre de 1823, en donde se fijaron tres puntos esenciales: 1. La no-colonización futura por parte de Europa del 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.<sup>13</sup> La esencia de estas ideas pudo traslucirse en la frase “América para los americanos” pronunciada por el propio Monroe, cuya declaración se convertiría en directriz de la política exterior norteamericana en el siglo XIX, reflejando muy bien sus intenciones.<sup>14</sup> Tres años después, 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, destacaban dos importantes para nuestro estudio como lo fueron la adopción

---

<sup>12</sup> En otoño de 1822, en el Congreso de Verona, Francia y las potencias de la Santa Alianza (Rusia, Austria y Prusia) decidieron intervenir en España, donde una revolución había obligado a Fernando VII a aceptar una Constitución liberal. En 1823 Luis XVIII envió un ejército al otro lado de los Pirineos para ayudarlo a restaurar su poder absoluto. El liberal español Rafael del Riego, General del III Cuerpo del Ejército, haría frente a los franceses, siendo derrotado, y ejecutado el 7 de noviembre de 1823. Los Estados Unidos temieron que las potencias de la Santa Alianza, se ocupasen luego de un intento por reconquistar sus antiguas colonias hispanoamericanas. Londres propuso a Washington una declaración común americano-británica que alertase a las potencias europeas contra cualquier tentativa de reconquistar Hispanoamérica. Los Estados Unidos plantearon como condición que Inglaterra reconociese la plena independencia de todas las antiguas colonias hispanoamericanas. Fuente: [http://www.csf.itesm.mx/yves.solis/main/sigloxix/content\\_template\\_congreso.htm](http://www.csf.itesm.mx/yves.solis/main/sigloxix/content_template_congreso.htm)

<sup>13</sup> May, Ernest, *The making of the Monroe Doctrine*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1975.

<sup>14</sup> Otra de las ideas que delineó el esquema norteamericano, la encontramos en el llamado *Destino Manifiesto*, que iniciara el periodista John O’Sullivan, entre 1840-1845, y que señalaba lo siguiente: “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”. Disponible en la página oficial del Programa de Información del Departamento de Estado de Norteamérica: <http://usinfo.state.gov/journals/itsv/0897/ijss/takaki2.htm> Durante todo el siglo prevaleció este esquema, el cual se reforzaría por la privilegiada posición geográfica de Estados Unidos, sin tener la vecindad inmediata de Estados poderosos y contando con un enorme potencial de recursos naturales y humanos. Así, la única inestabilidad que sufrió este país fue la ocasionada por la Guerra Civil (1861-1865). Costa, Dora, *Group of loyalty in the American Civil War*, NBER, Cambridge, Mass., 2001.

Ver: [http://www.simonbolivar.org/bolivar/c\\_a\\_de\\_panama.html#Antecedentes%20del%20Congreso](http://www.simonbolivar.org/bolivar/c_a_de_panama.html#Antecedentes%20del%20Congreso)

de medidas para hacer efectiva la declaración del presidente Monroe, y el establecimiento de los límites entre las naciones recién independizadas.<sup>15</sup>

No obstante los resultados poco satisfactorios que dejaría el Congreso de Panamá, este esfuerzo fue el antecedente directo de las llamadas *Conferencias Panamericanas*,<sup>16</sup> que iniciarían entre 1889 y 1890, y que también tendrían como propósito lograr la unión de los Estados americanos. Es importante mencionar que la preocupación de Estados Unidos por evitar una posterior intervención europea, fue común para los países latinoamericanos, que, como observamos 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 importante, ya que en un inicio, estas conferencias se iniciaron y fueron impulsadas, en gran medida, por los intereses mercantiles de los Estados Unidos.<sup>17</sup>

Es importante mencionar que, ya en el desarrollo de estas Conferencias, los países latinoamericanos observaron el manejo y control que Estados Unidos quería tener de las mismas, y empezaron a guardar sus reservas hacia ideas como la Doctrina

---

<sup>15</sup> Los puntos a tratar eran: la renovación de los pactos de unión de alianza entre los Estados americanos, la celebración de tratados de comercio y la navegación entre los aliados, la adopción de medidas para hacer efectiva la declaración del presidente Monroe para frustrar toda tentativa de España para reconquistar el territorio americano, establecer 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 procurar la fijación de límites territoriales para los nuevos Estados emancipados.

<sup>16</sup> Marichal, Carlos, *México y las conferencias panamericanas, 1889-1938: antecedentes de la globalización*, SRE, México, 2002.

<sup>17</sup> Entre los años 1889 y 1938, se llevaron a cabo ocho conferencias en distintas sedes, como lo fueron 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 cuales se llegaron a acuerdos importantes, destacando los alcanzados en la VII Conferencia que se llevó a cabo en Montevideo en 1933, en diversos temas de derecho internacional americano, como organización de la paz continental, política económica y 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. Marichal, Carlos, *Op. Cit.*

Monroe,<sup>18</sup> el “discurso democratizador norteamericano” y la ayuda económica a los países más necesitados.<sup>19</sup> Un resultado relevante de la Conferencia de Montevideo de 1933, fue la *Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados*, que demostraba el énfasis de América Latina, por establecer principios jurídicos, como la no-intervención y la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros.<sup>20</sup> Las formas de intervención norteamericana que se realizaban a través de los acuerdos comerciales, así como la exigencia por el respeto de los derechos civiles de los ciudadanos estadounidenses en el extranjero, habían sido aprovechadas por este país para fortalecer su política de expansión e intromisión en países vecinos. Fue en esta Conferencia, cuando Roosevelt anunció su política del *Buen Vecino*, y mencionó que se implementaría con el propósito de unir a los países americanos en torno a la defensa del continente contra el probable ataque de los países del Eje.

El contexto en el cual se desarrolló la Conferencia de Montevideo de 1933, estuvo enmarcado por los efectos de la depresión económica mundial, la aparición de regímenes totalitarios, como el nazismo, el fascismo y el nacionalismo japonés, así como conflictos particulares, en distintos países de la región, que sirvieron para lograr que un amplio número de naciones, incluso Estados Unidos, resolvieran a favor de los puntos acordados en la Convención y decidieran su adopción.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Hay un incidente registrado, en el cual, ante una tentativa de implementar la Doctrina Monroe en la región, México envió una nota diplomática donde, aunque elogiaba el mérito de la misma, mencionaba de forma muy sutil su postura respecto al derecho a la autodeterminación de los países, y su opinión negativa respecto a su adopción particular. Marichal, Carlos, *México y las conferencias panamericanas, 1889-1938: antecedentes de la globalización*, Op. Cit.

<sup>19</sup> Tulchin, J., *The United States and Latin America in the 1960s*, en *Journal of Interamerican Studies in World Affairs*, Vol. 30, No. 1, 1988, p. 13 y ss.

<sup>20</sup> Thomas y A. Thomas, *La Organización de los Estados Americanos*, Biblioteca UTEHA de Historia, México, 1968, p.51.

<sup>21</sup> Según la opinión de Vanesa Teitelbaum y Esther Aillón, la visión que tuvo el presidente Roosevelt, del rumbo que podrían tener estos acontecimientos, motivó que impulsara su política del “Buen Vecino”, en la cual, proponía reforzar los acuerdos de buena voluntad y cooperación para traspasar la crisis y servirían para la aprobación de los acuerdos en materia laboral y cultural. Teitelbaum, Vanesa y Esther Aillón, “VII Conferencia Panamericana, Montevideo 1933, política laboral y cultural”, en Marichal, Carlos, Op. Cit., pp. 131 -134.

Cabe decir, respecto a la evolución de la seguridad nacional de Estados Unidos en esta primera mitad del siglo, que su participación en la Primera Guerra Mundial, fue casi al término de la misma, y sólo con una fuerza expedicionaria, por lo que en este período su seguridad no se vio amenazada.

Después del ataque japonés a Pearl Harbor en Hawaii, el 7 de diciembre de 1941, que provocó que Estados Unidos entrara en la Segunda Guerra Mundial, este país comenzó a organizar una serie de reuniones de consulta con países latinoamericanos. En una de las primeras, realizada en Río de Janeiro, en enero de 1942, se resuelve la creación de una Junta Interamericana de Defensa,<sup>22</sup> y mostraba la búsqueda de este país por encontrar apoyo en las naciones latinoamericanas.<sup>23</sup> Al término de la Segunda Guerra Mundial, este afán por asegurar sus alianzas en el continente americano se volvió parte fundamental de la estrategia de seguridad estadounidense y una característica de su política implementada en los años posteriores.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> La Tercera Reunión de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas celebrada en Río de Janeiro del 15 al 28 de enero de 1942 crea la Junta Interamericana de Defensa. La Junta Interamericana de Defensa quedó constituida formalmente el 30 de Marzo de 1942 y su labor consistiría “en preparar gradualmente a las Repúblicas Americanas para la Defensa del Continente mediante la realización de estudios y la recomendación de las medidas destinadas a tal efecto”. La Junta Interamericana de Defensa nace en un contexto internacional caracterizado por el enfrentamiento de Estados del Hemisferio contra potencias extra-regionales en el marco de la II Guerra Mundial. La función concedida a la Junta es la relativa a la cooperación de los Estados americanos en materias militares. En un intento por actualizar las labores de la JID, en el año 1993 la OEA emitió la resolución 1240, disponiendo que tanto la Asamblea General como la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Permanente, tienen la facultad de requerir a la JID, asesoramiento y servicios consultivos de carácter técnico militar. Ver página de la JID: <http://www.jid.org/aboutUs/history/history.php?lang=sp>

<sup>23</sup> Otro de los requerimientos por parte de Estados Unidos a los Estados latinoamericanos, fue que declarasen la guerra al bloque fascista-japonés. Algunos países lo comienzan a hacer, por ejemplo, Bolivia y Colombia, en 1943. En el caso de México, el gobierno declaró la guerra a los países del eje (Alemania, Italia, Japón), el 11 de junio de 1942, a raíz del hundimiento de dos barcos petroleros mexicanos. México participaría, de forma limitada, en los últimos meses de la guerra (1945), con un escuadrón de caza, el Escuadrón 201. Ver: <http://www.exordio.com/1939-1945/paises/mexico.html>

<sup>24</sup> Esta preocupación constante de Estados Unidos por encontrar vínculos con los cuales pudiera incidir tanto en la política como en la economía de la región, se enfocó principalmente en lo que los norteamericanos veían como las mejores vías para lograr este objetivo: por un lado, el poder consolidar la unidad a nivel interamericano, y lograr con esto mayor participación en las decisiones regionales al intentar tener una mayor injerencia que el resto de los países, y, por el otro, seguir desarrollando una dependencia económica en los países latinoamericanos hacia Estados Unidos. Thiesenhusen, William, “A suggested policy for industrial reinvigoration in Latin America”, en *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, Vol. 4, parte 1 mayo 1972, p. 85 y ss.

La preocupación respecto al tema de los derechos humanos comenzó a desarrollarse, viéndose reflejada en las propuestas tanto de las Conferencias de Dumbarton Oaks,<sup>25</sup> como en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, conocida como Conferencia de Chapultepec, que tuvo lugar en México entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945. El Acta de Chapultepec 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, sería considerada como una agresión a toda América. Esto puede ser considerado como el origen del principio de defensa colectiva, y también de la preocupación de crear una organización que fungiera como un mecanismo que sirviera para dirimir los conflictos regionales con mayor efectividad.<sup>26</sup>

Un hecho que definiría el contexto mundial y sus relaciones desde distintos niveles, fue el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas en 1945,<sup>27</sup> que paulatinamente ganaría un lugar en la forma en la que estas políticas se delinearían, e

---

<sup>25</sup> En las Conferencias Dumbarton Oaks, se establecieron los objetivos, la estructura, y el funcionamiento de las Naciones Unidas. En este sentido, México fue parte fundamental en el afán de abogar por la adopción de una Declaración que pudiera contener los derechos del hombre. Encontramos en el documento “Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México sobre el proyecto Dumbarton Oaks”, la inclusión de propuestas para la elaboración de una declaración y sobre el establecimiento de un mecanismo internacional para darle aplicación práctica. Esto serviría de base para la posición de la delegación que representaría a México en la Conferencia de San Francisco de 1948. Ver: Moreno, Carmen, “Reflexiones en torno a la situación actual de México en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos”, en *México y las declaraciones de los Derechos Humanos*, coordinado por Héctor Fix-Zamudio, UNAM, México, 1999, p.70.

<sup>26</sup> Dicha conferencia estableció un sistema particular de respuestas a las posibles agresiones, que iban desde el retiro de embajadores, hasta sanciones económicas y militares. González Gálvez, Sergio, Ponencia del seminario *Multilateralismo: retos de México en la ONU y en la OEA*, organizado por Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, 29 de agosto de 2006.

<sup>27</sup> El 11 de febrero de 1945, el Presidente Roosevelt, el Primer Ministro Churchill y el Premier Joseph Stalin, se reunieron en Yalta, y anunciaron su resolución de crear 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 en el mundo, y surgió con la firma de la Carta de las Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1945. La ONU se integró por seis órganos principales: la Asamblea General, la Secretaría, el Consejo de Seguridad, la Corte Internacional de Justicia, el Consejo de Administración Fiduciaria y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Para obtener información de cada una de estas áreas, y su funcionamiento, visitar: [www.cinu.org](http://www.cinu.org)

incluirían en este nuevo marco internacional.<sup>28</sup> Posteriormente, se realizaría 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.<sup>29</sup> La posición que el gobierno de México adoptó fue de un rechazo a la consecución del ideal democratizador por las vías del intervencionismo. Esta posición logró convertirse en un motivo de tensión entre México y Estados Unidos, pues este último estaba a favor de hacer llegar la democracia a países que la “necesitaran”, incluso por la vía de la violencia.<sup>30</sup>

A continuación expondremos cómo fue evolucionando la seguridad nacional norteamericana, y como fue su repercusión en Latinoamérica, ya con el surgimiento de instancias como la ONU y la OEA, y lo que significó esto en la evolución de los derechos humanos y el redimensionamiento de estos, que tendría lugar a raíz de los cambios en el esquema mundial de la segunda mitad del siglo XX.

---

<sup>28</sup> Antes de la formación de la Organización de las Naciones Unidas, ya existían incipientes regulaciones legales de orden internacional y algunas organizaciones orientadas a conciliar los intereses de los países en distintos temas. Por ejemplo, la Conferencia Internacional de la Paz de 1899 en La Haya, en la que se reunieron por diez semanas cerca de 25 naciones con la finalidad de establecer normas de conducta para tiempos de guerra. Los países que ganaron la Primera Guerra Mundial negociaron un acuerdo de paz a través del Tratado de Versalles en 1919. El tratado estableció la creación de la Sociedad de Naciones, formada para promover la cooperación internacional y lograr la paz y la seguridad en el mundo y que sería un antecedente de la ONU. 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. La Sociedad de Naciones celebró su última Asamblea una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, entre el 8 y el 18 de abril de 1946, pero su disolución legal no tuvo lugar hasta el 17 de julio del año siguiente. Yoder, Amos, *The evolution of the United Nations system*, Taylor and Francis, Washington, 1993.

<sup>29</sup> La posición de México en torno a la seguridad interamericana, sin embargo, había cambiado desde 1945. El nuevo gobierno de Miguel Alemán, de carácter civil, prefería “ampliar el horizonte político, económico y cultural de la Unión Panamericana y darle a nuestro sistema una base jurídica, eficaz y sólida”. Citado por Gordon Connell-Smith, *The Inter American System*, Oxford University Press, Londres, 1966, p.151.

<sup>30</sup> Whitehead, Lawrence, “The imposition of Democracy”, en Lowenthal, Abraham, compilador, *Exporting Democracy, The United States and Latin America*, Johns Hopkins University Press, 1991.

## 1.2 La Seguridad Nacional Norteamericana en la segunda mitad del siglo XX y su influencia en el contexto latinoamericano.

En la necesidad de preservar su territorio, extender su ideología, velar porque fuera observada en todo el mundo, y contar con un gobierno firme y poderoso que asegurara todo lo anterior, encontramos la esencia de la seguridad nacional norteamericana. Sin embargo, los medios que siguió el gobierno, fueron cambiando de acuerdo al contexto y a los elementos percibidos como una amenaza para el alcance de sus fines.<sup>31</sup>

En 1946, el Consejo de Seguridad del gobierno de los Estados Unidos redefinió los objetivos de la política de seguridad nacional, y propuso una iniciativa orientada hacia las armas nucleares y su posible uso en el extranjero, como parte de su estrategia militar de defensa. De aquí se desprende el interés por aumentar el poder atómico para incluirlo en futuras operaciones para salvaguardar su seguridad interna.<sup>32</sup> De forma paralela, el presidente Truman, ese mismo año, estableció el Atomic Energy Act, que separaría las armas atómicas del resto del arsenal norteamericano, quedando el poderío nuclear bajo la autoridad del presidente de los Estados Unidos.<sup>33</sup>

Con la llamada Doctrina Truman de 1947, mediante la cual, la política de Estados Unidos estaría enfocada a “respaldar a los pueblos libres que estén resistiendo un intento de subyugación por parte de minorías armadas o de presiones externas”,<sup>34</sup> se

---

<sup>31</sup> En este sentido, las estrategias que habían seguido los estadounidenses fueron principalmente de tipo comercial, pero ante el escenario que se presentaba al término de la Segunda Guerra Mundial, surgieron elementos que los harían conscientes de la necesidad de un cambio en las mismas.

<sup>32</sup> Lukacs, John, *Historia de la Guerra Fría*, Herrero, México, 1975, p.34.

<sup>33</sup> Por lo anterior, el periodo de Truman estuvo marcado por una constante preocupación en la relación que tenía el crecimiento del poder nuclear con la capacidad de dominio mundial y estabilidad que podía llegar a conseguir por este medio, aunque, como veremos más adelante, no fue integrado totalmente a la política de seguridad norteamericana. Rosenberg, David, *The origins of overkill*, Routledge, London, 2001, p. 64 y ss.

<sup>34</sup> Truman S., Harry citado por Podhoretz, Norman, “El peligro presente”, en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos; Perspectiva Latinoamericana*, No.9, CIDE, México, 1981, p. 116.

inició la política de “contención”. Sobre esta última, George Kennan,<sup>35</sup> funcionario del Departamento de Estado, afirmaba en la revista *Foreign Affairs* de julio de aquel año, que:

“los Estados Unidos no pueden 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”.<sup>36</sup>

Una de las estrategias implementadas para la contención de la expansión de la URSS, se basó en restaurar el poder económico y político de los aliados de Estados Unidos y de las naciones europeas devastadas por la guerra, a través del Plan Marshall de 1947.<sup>37</sup> Con este plan se fueron creando vínculos económicos y políticos que fortalecerían las alianzas en el futuro. Como lo señala Robert Jervis, al propiciar las alianzas, Estados Unidos intentó hacer partícipes de su propia ideología a diversos países, lo que representaba un fortalecimiento hacia un enemigo que se hacía “común”.<sup>38</sup> A partir de 1947, en algunos países latinoamericanos comenzaron a surgir luchas internas y cambios ideológicos, que los norteamericanos permitieron o reprimieron de acuerdo a su política de contención de la expansión comunista durante este periodo. El mismo George Kennan, llegó a afirmar que los países latinoamericanos “podían significar una amenaza potencial para los intereses norteamericanos”,<sup>39</sup> señalando que era necesario que los Estados Unidos hicieran algo por cambiar las condiciones en las que la mayor parte de las naciones de Latinoamérica vivían, pues

---

<sup>35</sup> George Kennan fue uno de los principales ideólogos del gobierno de Estados Unidos, y sería nombrado embajador de los Estados Unidos en la Unión Soviética en 1952, además de ocupar otros cargos en el Departamento de Estado norteamericano.

<sup>36</sup> El presidente Truman en 1947 planteó una nueva política exterior. Recibió el nombre de “*política de contención*” y su objetivo era bloquear la expansión del comunismo en cualquier parte del mundo. Kennan, George citado por Podhoretz, *Op. Cit.*, p. 119.

<sup>37</sup> El Plan Marshall es el nombre por el que se conoce al Programa de Reconstrucción Europeo anunciado por el entonces Secretario de Estado norteamericano George Marshall en un discurso en la Universidad de Harvard, el 5 de junio de 1947. Fuente: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/planmarshall.htm>

<sup>38</sup> Jervis, Robert, “Was the Cold War a security dilemma?” en *Journal of Cold War Studies*, Vol.3, No.1, Invierno de 2001, p. 36.

<sup>39</sup> Schoultz, Lars, *National Security and United States policy toward Latin America*, Princeton University Press, 1987, p. 123.

esto representaba que estuvieran vulnerables y susceptibles de crear alianzas con países enemigos de Norteamérica.<sup>40</sup>

Paralelamente, a nivel internacional, el tema de los derechos humanos comenzó a tener una importancia cada vez mayor, encontrando uno de sus puntos más altos con la redacción, en la ONU, de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.<sup>41</sup> Este documento fue escrito entre enero de 1947 y diciembre de 1948. Su texto fue elaborado por los ocho miembros del Comité de Derechos Humanos de aquel entonces, encabezados por Eleanor Roosevelt, y fue hasta el 10 de diciembre de 1948 cuando la Asamblea General de la ONU aprobó por unanimidad esta Declaración con ocho abstenciones de voto de 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 veintiún participantes en la Novena Conferencia Internacional Panamericana firmaron en Bogotá la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. En la Carta estaba incluida la afirmación del compromiso de las naciones con objetivos

---

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Entre los artículos que conforman la Declaración, tenemos que el artículo 1º establece que “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.” Así mismo 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.” Los artículos 3º al 21º establecen derechos civiles y políticos. En estos artículos, los derechos proclamados 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 su persona, y a la libertad de circulación, así como también se prohíbe la esclavitud, la tortura y el arresto arbitrario. Los artículos 22 al 27, proclaman derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos son considerados como un aspecto indispensable de la vida de todo individuo, siendo 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, el derecho a un nivel adecuado de salud, bienestar y educación; y en los derechos culturales, 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. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, versión comentada, Amnistía Internacional/CDHDF/Konrad Adenauer Stiftung. México, 1998.

comunes y con el respeto por la soberanía de cada una de las demás, haciendo énfasis en el principio de no-intervención. Los participantes de la Conferencia suscribieron la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, la cual, habiendo sido firmada unos meses antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el ámbito de las Naciones Unidas, constituyó el primer documento internacional que proclamó los principios de los derechos humanos.<sup>42</sup>

Para la consecución de sus objetivos, además de la Declaración, la OEA crearía algunos instrumentos importantes para la protección de los derechos humanos en Latinoamérica.<sup>43</sup> Esto significó un paso importante para la creación de un escenario jurídico internacional en la materia, sin el cuál, como lo señala B.G. Ramcharan, no era

---

<sup>42</sup> La OEA se concentró, desde su inicio, en abordar cuatro áreas generales de trabajo: la primera, según su carta constitutiva, buscaría lograr el avance hacia la democracia, en particular fortaleciendo la libertad de expresión en los países miembros y estimulando una mayor participación de la sociedad civil en el gobierno; en la segunda, la promoción de los derechos humanos, especialmente las áreas de los derechos de las mujeres, los derechos de los niños y los derechos culturales; en tercer término, la Organización enfocaría sus esfuerzos en aumentar la paz y la seguridad de la región; una cuarta área de trabajo consistía en que la OEA se concentraría en favorecer el respeto al Derecho Internacional por parte de los países miembros, fortaleciendo el desarrollo legal Interamericano. Estos cuatro principios constituirían el eje de acción de la OEA, y también provocarían que en acontecimientos derivados del intervencionismo de Estados Unidos en Latinoamérica, se desataran discusiones entre las naciones en torno a cómo debía proceder Estados Unidos en los países que consideraba como enemigos en su lucha anticomunista. Mc Nicoll, Robert, "Three views of the Interamerican System", en *Journal of Interamerican Studies*. University of Miami, Vol. X, No. 3, julio de 1968.

<sup>43</sup> En 1959 se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), reuniéndose por primera vez en 1960, con la finalidad de seguir lo expuesto en la Declaración de una forma eficiente. Ya en 1961, la CIDH comenzó a realizar visitas *in loco* para observar la situación general de los derechos humanos en los países, y para investigar casos particulares. Desde 1965, la CIDH fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales, en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos. En noviembre de 1969 se celebró en San José de Costa Rica la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. En ella, los delegados de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos 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 a los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada anteriormente, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Buerghenthal, Thomas, *La protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Editorial Civitas, Madrid, 1990, pp. 40 y ss. En la Convención se definen los derechos humanos que los Estados ratificantes se comprometen internacionalmente a respetar y dar garantías para que sean respetados. Es importante recordar que previo a este instrumento, los derechos fundamentales en su dimensión individual sobre todo, ya estaban incluidos en diversas constituciones del Continente y durante las Conferencias Panamericanas, se homologaron gran parte de ellos como lo veremos posteriormente. En el caso de México la Constitución de 1917 ya incluía mecanismos innovadores que, más allá de las Garantías Individuales, protegían en parte temas correspondientes a lo que hoy se conoce como segunda generación de los derechos humanos, como educación (art 3º), propiedad de las tierras (art. 27), trabajo (art. 123).

posible concebir un ambiente propicio para la protección efectiva de los derechos humanos.<sup>44</sup>

Continuando con la evolución de la seguridad nacional norteamericana, en 1949 aumentó la actividad de la llamada “Legión del Caribe”, que se convertiría en un fuerte apoyo para las políticas anticomunistas norteamericanas. Existen algunos datos aislados sobre quiénes la organizaban, con nombres como Betancourt, Figueres, además de sectores liberales norteamericanos.<sup>45</sup> Su objetivo principal fue el derrocar a los “dictadores reaccionarios” del Caribe, y al mismo tiempo impedir el fortalecimiento de los comunistas en la región.<sup>46</sup>

En este contexto, el presidente Truman no abandonaría el objetivo norteamericano de mantener su hegemonía y el control de la expansión comunista en la zona latinoamericana. Los servicios de inteligencia norteamericanos observaron de cerca a algunos gobiernos que, si bien habían sido elegidos democráticamente, pudieran llegar a representar un problema para sus intereses en la región, como lo fue el caso de

---

<sup>44</sup> Ramcharan, B.G., *The concept and present status of International protection of Human Rights*, en *International Studies in Human Rights*, Vol. 13, Kluwer Academic Publishers, 1989, p. 17.

<sup>45</sup> Flagg Bemis, Samuel, “The Latin American policy of the United States”, en Moreno Pino, Ismael, *Orígenes y evolución del sistema interamericano*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1977.

<sup>46</sup> En 1950 los Estados Unidos llevan la situación del área ante la OEA, intentando buscar su apoyo para una ofensiva en el Caribe “a favor de la paz”, expresando también que era necesaria la lucha por la democracia en la región. Sin embargo, la organización llega al acuerdo de no darle apoyo a la iniciativa norteamericana, no permitiendo a los países miembros hacer uso de las armas para tal objetivo, ya que contravenía los principios de paz, seguridad y salvaguarda de los derechos humanos, que habían motivado la creación de este organismo. Estados Unidos implementaría estrategias tangenciales al organismo, para lograr su objetivo pseudodemocratizador, que cubría su verdadero fin anticomunista.

Guatemala, en 1953, ya durante la administración de Eisenhower.<sup>47</sup> Este presidente, un año antes, había propuesto la doctrina de *represalia masiva* mediante la cual los Estados Unidos trazarían una línea de demarcación alrededor del bloque comunista, con la amenaza de utilizar el poder atómico si se violaba esa frontera entre los dos bloques. De esta forma, se promovieron en los años siguientes alianzas militares con algunos países, con el objetivo de rodear a la URSS, a los aliados de ésta en Europa Oriental y a China.<sup>48</sup>

La Revolución Cubana de 1959, con el fin de derrocar la dictadura impuesta a la isla, representó un hecho que cambiaría la forma en que los Estados Unidos delinearían en el futuro su política de seguridad, provocando cambios importantes en todo el continente. El ejemplo cubano sería de gran importancia para Latinoamérica, pues motivaría a que otros países, en fechas posteriores, buscaran alcanzar el ideal comunista por este tipo de vías.<sup>49</sup> El conflicto alcanzó uno de sus puntos más ríspidos, el 17 de abril de 1961, cuando la CIA, autorizada por el presidente Kennedy, organizó la

---

<sup>47</sup> En Guatemala, el presidente Arévalo, quien había sido elegido democráticamente después de 14 años de dictadura del General Ubico, intentó en su período comprendido entre 1945 y 1951, poner en marcha un amplio proceso de reforma social. Su sucesor, Jacobo Árbenz, desde el inicio de su mandato, trató de profundizar en la labor de Arévalo, promulgando una reforma agraria. Ante la sospecha de la existencia de un respaldo comunista detrás del gobierno de Árbenz, John Foster Dulles, asesor de asuntos extranjeros de Estados Unidos, anunció en la Conferencia Panamericana de Caracas, realizada en marzo de 1954, que su gobierno consideraba la presencia de comunistas en cualquier gobierno del hemisferio como una “agresión extracontinental”, y sería una amenaza para la paz en América”. Entre tanto, su hermano Allen Dulles, accionista de la United Fruit, compañía transnacional con una importante presencia en Guatemala, constituía un ejército cuyo objetivo fue el derrocar el gobierno de Arbenz, bajo el mando del coronel Castillo Armas. El 1º de septiembre de 1954, Castillo Armas llegó al poder, abrogando la ley de reforma agraria y las otras medidas tomadas por su antecesor. Smith, Peter, *Talons of the Eagle, Op. Cit.*, p. 139, y Gleijeses, Piero, *Shattered Hope, The Guatemalan Revolution and the United States*, Princeton University Press, 1992, p. 72 y ss.

<sup>48</sup> El canciller norteamericano John Foster Dulles, continuó con su estrategia orientada a la creación de alianzas para cercar el avance comunista. Algunos países de Asia se unieron mediante la *South East Asia Treaty Organization* (SEATO), que fuera creado como un tratado de alianza para la defensa y la cooperación económica en el sureste asiático y el Pacífico sur, y cuyo objetivo fue el frenar el comunismo en la zona, e involucró a países como Filipinas, Tailandia, Pakistán, Nueva Zelanda y Australia. Este acuerdo de cooperación fue firmado en Manila, el 8 de Septiembre de 1954. Para más información, ver: <http://www.fsmitha.com/h2/ch24t60.html>

<sup>49</sup> La respuesta estadounidense a la revuelta no tardó en presentarse, y luego que el gobierno cubano decretara bajo este nuevo escenario, la reforma agraria, Estados Unidos se negó a refinar el petróleo soviético, suspendiendo a su vez las compras de azúcar cubano, ocurriendo las primeras provocaciones y agresiones hacia la isla. Veiga, Francisco, *La paz simulada: una historia de la Guerra Fría*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p.61.

invasión a Cuba tratando de establecer una base en Bahía de Cochinos.<sup>50</sup> Kennedy desmintió la participación norteamericana, pero cuando las pruebas de ésta llegaron a ser irrefutables, asumió en estos términos la responsabilidad:

“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.”<sup>51</sup>

Como un intento por evitar que el ejemplo de la Revolución Cubana tuviera influencia en otros países de la región, Estados Unidos se dedicó a apoyar de forma subrepticia los golpes militares en la mayor parte del continente que le permitieran tener un control sobre los gobiernos, evitando la inestabilidad y el peligro que había generado Cuba para la seguridad nacional norteamericana.<sup>52</sup> Es aquí, cuando Schlesinger, uno de los principales asesores del presidente Kennedy, ratificó el afán de esta administración de “promover la democracia en Latinoamérica”, afirmando que “habría que cuidarse de los gobiernos de algunos países que llegaron al poder derrocando a gobiernos legítimos”.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> El intento de invasión fue repelido en pocos días por los militares cubanos, y más de 1000 participantes estadounidenses fueron tomados prisioneros. Martel, Gordon, “American foreign relations”, en *Journal of Third World Studies*, Vol. 2, No.18.

<sup>51</sup> Machado, Carlos, *Op. Cit.*, p. 101.

<sup>52</sup> *La crisis de los misiles de Cuba*, es como se denomina al conflicto entre la Unión Soviética y los Estados Unidos a finales de 1962. Los orígenes del conflicto residen en la decisión del Partido Comunista soviético de apoyar más directamente al gobierno revolucionario cubano, debido al antecedente que se creó con la operación fracasada de Bahía de Cochinos. La URSS vio en Cuba la base necesaria para el apoyo a nuevas oleadas revolucionarias pro-soviéticas en países americanos, así como por su cercanía a Florida, una base militar desde donde poder amenazar a los Estados Unidos sin que éstos tuvieran tiempo de reacción, igualando así la amenaza que significaba para los soviéticos los misiles norteamericanos emplazados en Turquía. Por ello, el líder soviético Kruschev y su gobierno decidieron asegurar la isla con la instalación de bases de misiles, con capacidad para alcanzar Estados Unidos y dispuestos para llevar cabezas nucleares. Kruschev propuso a Kennedy el desmantelamiento de las bases soviéticas de misiles nucleares en Cuba, a cambio de la garantía de que Estados Unidos no invadiera a Cuba ni apoyara operaciones con ese fin y del desmantelamiento de las bases de misiles nucleares norteamericanas en Turquía. Después de continuas negociaciones secretas, de las que estuvo excluido Castro, Kennedy aceptó. Página oficial de la agencia informativa BBC: [http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/crisis\\_misiles/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/crisis_misiles/index.shtml)

<sup>53</sup> Cochrane, James, “U.S. Policy toward recognition of governments”, en *Journal of Latin American Studies*, Noviembre de 1972, p. 275.

A través de estas declaraciones, observamos que nuevamente los principios de organismos como la OEA, que el propio gobierno norteamericano había avalado, como la no-intervención, la autodeterminación de los pueblos y el respeto universal a los derechos humanos, se veían públicamente ignorados, prevaleciendo sus convicciones particulares.<sup>54</sup> Como ejemplos relevantes de los golpes militares que contarían con el soporte norteamericano, podemos citar la junta militar que tomó el poder en El Salvador, en 1961. Asimismo, en Guatemala el presidente Ydígoras Fuentes fue removido por los militares en marzo de 1963, y en Honduras el presidente Villeda fue derrocado en octubre de ese mismo año.<sup>55</sup>

Esta inercia provocada por el intervencionismo de Estados Unidos en los gobiernos locales, promoviendo lo que ellos consideraban las opciones más “estables” para Latinoamérica, 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 a su vez en julio de 1963, por “complacencia ante el castrismo”. El ejército boliviano tomó el poder en noviembre de 1964, y en Argentina el general Onganía haría lo mismo, en junio de 1966.<sup>56</sup> El 31 de marzo de 1964, en Brasil, las fuerzas armadas derrocaron a Goulart asumiendo el control total del país.<sup>57</sup>

Con la administración Kennedy, el tema de la amenaza nuclear comenzó a ser relegado, debido principalmente a que había ya una conciencia acerca de las consecuencias devastadoras que podría traer para el mundo una verdadera confrontación atómica entre las dos potencias. La política aparentemente más flexible de esta administración, provocó un cambio en lo referente a los recursos que utilizaría Estados

---

<sup>54</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 1 C

<sup>55</sup> Veiga, Francisco, *Op. Cit.*, p. 67 y ss.

<sup>56</sup> Skidmore, Thomas y Peter Smith, *Modern Latin America, Op. Cit.*, p.93.

<sup>57</sup> Al respecto, el presidente Johnson dijo, el 2 de abril de ese año, que el pueblo norteamericano “había observado con ansiedad las dificultades políticas y económicas atravesadas por su gran nación... Admiramos la voluntad decidida de la comunidad brasileña por resolver estas dificultades en el marco de la democracia constitucional...”. Información disponible en Internet, en: <http://www.rebellion.org/brasil/040409lobe.htm>

Unidos para garantizar su seguridad, y que estarían destinados a apoyar otros rubros, y no solo el referente al aumento de las armas nucleares.<sup>58</sup> Aquí se da una transformación importante, en la que Latinoamérica jugaría un papel fundamental para el subsiguiente desarrollo de la política de seguridad nacional norteamericana. 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.<sup>59</sup>

Tiempo después, ya en la administración del presidente Richard Nixon, se firma el acuerdo SALT (Strategic Arms Limitation Talks) entre Estados Unidos y la URSS, en mayo de 1972,<sup>60</sup> con el objetivo de lograr un “orden mundial” en donde no existiera la posibilidad de una confrontación que tuviera alcances incontrolables para las potencias. Sin embargo, en este período se suscitaron ciertos hechos desestabilizadores de la política norteamericana, como el caso “Watergate”, que inició en 1972, y que culminó con la dimisión de Nixon en 1974, además de la guerra en Vietnam,<sup>61</sup> y las intervenciones de la CIA en algunos países como Chile o Cuba que dejaron en una situación comprometida las políticas anticomunistas estadounidenses implementadas

---

<sup>58</sup> En 1961, el presidente Kennedy implementó el programa de ayuda Alianza para el Progreso, cuyo verdadero objetivo fue el de “inmunizar” a los países latinoamericanos de la amenaza comunista, mediante la supuesta preocupación norteamericana de “proteger” a los países menos desarrollados. La Alianza para el Progreso consistía en promocionar el crecimiento económico, el desarrollo social y la democracia, y Estados Unidos proporcionaría el apoyo para lograrlo. Los alcances de este programa son muy cuestionables y están muy debatidos. Ver: Rabe, Stephen, *The most dangerous area in the world*, The University of North Carolina Press, 1999, p.148 y ss.

<sup>59</sup> Tulchin, J., *The United States and Latin America in the 1960s*, en *Journal of Interamerican Studies in World Affairs*, Vol. 30, No. 1, 1988.

<sup>60</sup> Este acuerdo ponía límite a la construcción de armamentos, y fijaba un número para los misiles intercontinentales y los lanzadores de misiles instalados en los submarinos que poseían la URSS y los Estados Unidos. Ver: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/SALT.htm>

<sup>61</sup> Es importante mencionar que la sociedad civil empezaría a convertirse en uno de los principales críticos de las violaciones a los derechos humanos cometidas por Estados Unidos, sobre todo las relacionadas con la guerra de Vietnam. Tal fue el caso del Tribunal Russell, creado en 1966 por Bertrand Russell, y que fue conformado por intelectuales en su mayoría, que se reunió para analizar y condenar estas acciones. Cabe decir que, si bien el Tribunal consiguió gran atención, principalmente en Europa, en Estados Unidos no generó tal interés, ni llegó a cambiar la postura estadounidense.

hasta ese momento.<sup>62</sup> El caso Chileno significó un hecho que destacaría, en el ámbito internacional, el modo encubierto en que los Estados Unidos implementaron sus políticas anticomunistas en Latinoamérica. Salvador Allende, apoyado por una coalición de partidos de izquierda, llamada Unidad Popular, venció en la elección democrática presidencial de septiembre de 1970, gobernando durante tres años. Vino entonces el golpe de Estado, que tuvo lugar el 11 de septiembre de 1973. La contrarrevolución, dirigida por los Estados Unidos, pudo entonces restaurar el sistema capitalista que favoreció a los intereses norteamericanos en la zona, llevando a Chile a diecisiete años de dictadura militar.<sup>63</sup>

No obstante el periodo que algunos autores llaman de “distensión” entre las dos potencias, en las áreas marginales del mundo continuó agravándose el conflicto, como lo señala Lorenzo Meyer: es en la “periferia de los bloques donde la Guerra Fría se vuelve caliente”, y este autor agrega que durante este periodo “centenares de miles perecieron, otros fueron a prisión, y millones vieron sus vidas severamente afectadas.”<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Otro aspecto relevante del contexto que es necesario mencionar en este período, es el relativo a la situación del sistema capitalista a nivel mundial, que mostraría aspectos importantes de resolver, sobre todo para su principal representante: Estados Unidos. El alza de los precios del petróleo anunciada por los países de Medio Oriente en 1973, se conjugaría con el cambio en la tasa de cambio fijo a variable del Sistema de Bretton Woods, lo que causó un colapso financiero que impactó a todas las economías capitalistas. Es importante mencionar lo anterior, ya que marca un precedente en la búsqueda de mecanismos por parte de las potencias capitalistas, para reactivar el flujo económico necesario para dar continuidad al desarrollo capitalista, y estos mecanismos no serían únicamente de tipo económico. Brenner, Robert citado por Saull, Richard, “El lugar del sur en la conceptualización de la Guerra Fría”, en Spenser, Daniela, *Espejos de la Guerra Fría, Op. Cit.*, pp. 42 y 43.

<sup>63</sup> La intervención norteamericana en Chile tuvo un seguimiento a través de documentos secretos como el informe *Covert Action*, presentado al Senado estadounidense por la *Commission Church* en 1975, además de diversos documentos hoy desclasificados, como los archivos compilados sobre el tema por Peter Kornbluh. Hasta ahora la recopilación más importante de documentos desclasificados con relación al caso chileno es la realizada por The National Security Archive, a través de su director Peter Kornbluh. El “Chile Documentation Project, que el propio Kornbluh tiene a su cargo, recopila importantes documentos, que pueden ser consultados en [http://www.gwu.edu/~nsarchiv/latin\\_america/chile.htm](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/latin_america/chile.htm). A través de los archivos citados, también obtenemos una perspectiva particular sobre el tema de la violencia y los derechos humanos que marcaría la forma en la que serían tratados éstos en los años posteriores. La crítica por parte de la sociedad internacional a raíz de los hechos ocurridos en Chile, mostrados por gente como Kornbluh, ha traído consigo la desaprobación mundial y, como lo veremos en otro apartado, este tipo de críticas se convertirían en un factor determinante para la evolución de los organismos regionales y locales de protección de derechos humanos en el continente.

<sup>64</sup> Meyer, Lorenzo, “La Guerra Fría en el Mundo Periférico: el caso del régimen autoritario mexicano”, en Spenser, Daniela, *Espejos de la Guerra Fría*, M.A. Porrúa/SRE/CIESAS, México, 2004, p. 25.

Para nuestro estudio, lo anterior adquiere relevancia, en tanto que la desestabilización que sufrió la periferia que menciona Meyer, tuvo como resultado la subsecuente toma de conciencia en temas antes relegados como el de los derechos humanos.

La Guerra de Vietnam, y los casos latinoamericanos como el chileno, hicieron patente la necesidad de que las acciones que hasta entonces ya habían sido iniciadas por los organismos internacionales creados a la fecha, como la ONU y la OEA, fueran contundentes, y se consolidara un orden internacional capaz de frenar tales atropellos. Baste mencionar, como parte de los instrumentos de la ONU para la protección de los derechos humanos, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, también conocido como *PIDCP*, y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* o *PIDESC* que, si bien habían sido creados desde 1966, entraron en vigor a mitad de la década de los setenta.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado por la ONU en 1966, sin embargo no entró en vigor sino hasta 1976. Este instrumento reconoce a la dignidad humana como la base para el mantenimiento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo, al mismo tiempo que impone a los Estados que lo suscriben, la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos en su ámbito particular, argumentando que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales”. El tiempo que tomó al PIDCP entrar en vigor puede atribuirse, en parte, a que los regímenes comunistas que sobreponían los *derechos sociales*, entendidos como los derechos económicos, sociales y culturales, sobre los *derechos individuales*, civiles y políticos, se opusieron a los países capitalistas, quienes adoptaron estos últimos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), fue adoptado por las Naciones Unidas en 1966, y entró en vigor una década después, en 1976. Además de señalar la importancia de la dignidad humana para el mantenimiento de altos ideales como la libertad, la justicia y la paz, impone la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos sociales, tales como, el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la seguridad social, entre otros.<sup>65</sup>

En 1975, tuvo especial importancia el informe presentado por académicos reconocidos, como Samuel Huntington, realizado a solicitud expresa 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.<sup>66</sup> 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 tuvo efectos en diversos aspectos, pues implicaba una serie de reformas profundas a fin de evitar una crisis de ingobernabilidad que pusiera en riesgo el desarrollo del capitalismo

---

<sup>65</sup> Los pactos antes mencionados, incorporaron gran parte de las disposiciones listadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos; y por ende, las derivadas de la Carta de las Naciones Unidas. Todas las disposiciones contenidas en estos documentos se hacían obligatorias para aquellos Estados que se adhirieran a los mismos. Estos documentos, junto con sus Protocolos Facultativos y la Declaración Universal de Derechos Humanos son conocidos como la Carta Internacional de Derechos Humanos. Craven, Mathew, *The international covenant on economic, social and cultural rights. A perspective in its development*, Claredon Press, Oxford, 1995, p.29.

<sup>66</sup> La Comisión Trilateral se fundó así en 1973 con el propósito de construir y fortalecer la asociación entre las cúpulas empresariales más importantes de Norteamérica, Europa occidental y Japón. Su nacimiento estuvo asociado a la acción del entonces presidente del Chase Manhattan Bank, David Rockefeller, y a la participación posterior de Zbigniew Brzezinski, luego asesor del presidente James Carter. Como centro teórico se reconoce a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. Con ellos, unos 300 miembros más, vinculados a la banca, los negocios, la vida empresarial. La Comisión Trilateral como entidad privada era, pues, una instancia que tenía como misión moldear la política pública y construir una estructura para la estabilidad internacional en las décadas venideras. Enríquez, Alberto y Enrique Gallichio, "Gobernanza y desarrollo local", en Carrizo Luis y Enrique Gallichio, editores, *Desarrollo local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios*, CLAEH, Montevideo, 2006, pp. 23 y ss.

y una penetración del comunismo.<sup>67</sup> Entre las ideas centrales para evitar este riesgo, se encontraba el establecimiento de Estados democráticos modernos, con una revaloración de la noción de individuo, y sus derechos inherentes. De esta forma la democracia y los derechos humanos empezarían a ser vistos desde una óptica especial para la entrada del Nuevo Orden Mundial.

La siguiente administración, después de la dimisión de Nixon, corrió a cargo de Gerald Ford (1974-1977). Si bien Ford fue cuestionado en algunos rubros, entre otros, el haber perdonado los errores de su antecesor, en su periodo se registró un hecho de suma importancia como lo fue la firma de los acuerdos de Helsinki en 1975, que marcaron la política norteamericana de los años inmediatos posteriores, pues la discusión giraría, entre otros temas, en torno a la preocupación por la protección de los derechos humanos en el mundo, con cierta influencia derivada de los estudios anteriores.<sup>68</sup> La Unión Soviética reclamaría que este cambio respecto a la protección de los derechos humanos que ahora se exigía tras los acuerdos de Helsinki, permeara

---

<sup>67</sup> *Ibidem*. El concepto de Gobernabilidad manejado desde años antes por Huntington, se empieza a asociar al concepto de “trilateralismo” o aspectos relacionados con las actividades de la Comisión Trilateral hasta el s. XXI. La Gobernabilidad busca desplazar la concepción del Estado de bienestar cuando éste se considera fracasado, y contribuye a fundamentar y diseñar la visión neoliberal del Estado y la política. El término neoliberalismo es un neologismo que hace referencia a una doctrina económica y política que considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o en la economía y defiende el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio y el crecimiento económicos, salvo ante la presencia de las denominadas fallas del mercado. Se puede definir así como una macroteoría capaz de someter a sus principios, a los campos más diversos de la acción humana, tales como: el derecho, la política, la familia, la sociología, la ecología, la educación, la corrupción administrativa o la virtud.

<sup>68</sup> Las Conferencias de Seguridad y Cooperación en Europa, realizadas en Helsinki, entre noviembre de 1972 y julio de 1975, tuvieron la participación de 35 Estados (entre los que se encontraban miembros del Pacto de Varsovia, miembros de la OTAN y también de países neutrales). En estas conferencias, se acordó un acta final adoptada el primero de agosto de 1975. Mediante esta acta los países firmantes reconocían las fronteras surgidas de la Segunda Guerra Mundial, se reforzaba la cooperación económica entre ambos bloques en conflicto y, la URSS y los demás países comunistas, se comprometían a respetar los derechos humanos. La Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa tuvo diversas reuniones posteriores, entre ellas la de 1983 en Madrid, y la del 21 de noviembre de 1990 en París. Mariño, Fernando, *Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa*, en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE\\_001\\_003\\_199.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE_001_003_199.pdf)

también la actuación de Estados Unidos, y las repercusiones de su intervencionismo en el mundo.<sup>69</sup>

Cuando James Carter asumió la presidencia, en 1977, recibió unos informes realizados por Sol Linowitz, asesor del presidente y futuro negociador de los tratados del Canal de Panamá. Los Informes Linowitz fueron un estudio realizado entre 1975 y 1976, y criticaban la política de intervención norteamericana. En estos informes se daban algunas recomendaciones que pedían el respeto de la soberanía latinoamericana, además de mostrar una preocupación por las violaciones a los derechos humanos que ocurrían en este territorio.<sup>70</sup> Carter redujo, y en algunos casos, suspendió la ayuda militar a países como: Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay.<sup>71</sup> El giro en su administración se produjo por la reacción de la Unión Soviética, quien acusó a los Estados Unidos de promover, a través de las dictaduras, la violación de los derechos humanos.<sup>72</sup> Carter fue duramente criticado ya al final de su administración, por aquellos sectores norteamericanos que consideraban peligrosa su política “blanda” hacia algunos sectores disconformes en Latinoamérica que no eran

---

<sup>69</sup> Cabe recordar que la Unión Soviética, apenas unos años después, sería duramente criticada por organismos como la ONU, cuando interviniera en el conflicto interno de Afganistán, en 1979, apoyando al gobierno en contra de una facción islamista rebelde. Esta intervención marca el apogeo de la fase de expansionismo soviético que caracteriza la segunda mitad de los años setenta y llevó a la inmediata reacción norteamericana. Estados Unidos consideraba que este país asiático se hallaba fuera de la zona de influencia soviética, iniciando su apoyo a la resistencia y tomando medidas como el embargo de grano para ser exportado a la URSS. La guerra rápidamente se estancó y, mientras los más de 100.000 soldados soviéticos controlaban las ciudades, la guerrilla dominaba las zonas rurales. El conflicto engendró un enorme desplazamiento de población y hacia 1982 casi 3 millones de afganos habían huido a Pakistán y un millón y medio lo habían hecho hacia Irán. Finalmente en el marco de la *perestroika*, Gorbachov se pronuncia a favor de terminar el conflicto en el territorio afgano. En 1988, la URSS, Estados Unidos, Pakistán y Afganistán firmaron un acuerdo por el que los soviéticos retirarían sus tropas en 1989. Crockatt, Richard, *The fifty years war: The United States and the Soviet Union in world politics, 1941-1991*, London Routledge, 1995.

<sup>70</sup> Ver: [http://www.thedialogue.org/publications/oped/mar05/smlnyt\\_0319.asp](http://www.thedialogue.org/publications/oped/mar05/smlnyt_0319.asp)

<sup>71</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 14 C.

<sup>72</sup> Cabe recordar que es en este periodo cuando la estrategia de seguridad de Estados Unidos se ve influenciada por los conceptos de académicos como Samuel Huntington, y el reporte de la Comisión Trilateral mencionado antes, cuya importancia permearía la política de las décadas siguientes. Crozier, Huntington y Watanuki, *La crisis de la democracia: Informe sobre la gobernabilidad de la democracia para la Comisión Trilateral* reporte para la Comisión Trilateral, 1975.

reprimidos como en otro momento.<sup>73</sup> Como ejemplos de lo anterior, podemos citar su infructuoso intento por impedir el surgimiento de regímenes influenciados por la Revolución Cubana en la región, como fue el caso nicaragüense, y cuyo escenario cambiaría en la siguiente administración.<sup>74</sup>

Una muestra de la voluntad de Carter por evitar las confrontaciones con la Unión Soviética, fue la firma, entre Bresnev y él, del acuerdo SALT II, en 1979, en una cumbre en Viena, en donde se expuso la necesidad del desarme de ambas potencias.<sup>75</sup>

Cuando culmina el periodo de Carter y entra el gobierno de Ronald Reagan, el 20 de enero de 1981, se dio un cambio en la visión que se había manejado desde la administración Nixon respecto a la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos ante el avance del entonces bloque soviético.<sup>76</sup> En esta administración, tal estrategia se definía en los siguientes términos:

---

<sup>73</sup> Jeane Kirkpatrick, que después formaría parte del gobierno de Reagan, en su ensayo "Dictatorships and Double Standards", menciona que la hostilidad y el emergente totalitarismo de los conflictos en Latinoamérica y el mundo no cesaban por "la creencia naif del equipo de Carter de creer ciegamente en la viabilidad de las políticas democráticas". Kirkpatrick, Jeane, *Dictatorships and double standards*, Noviembre, 1979, que puede ser consultado en: [http://www.commentarymagazine.com/cm/main/viewArticle.html?Article=com.commentary magazine.content.Article::6189](http://www.commentarymagazine.com/cm/main/viewArticle.html?Article=com.commentary%20magazine.content.Article::6189)

<sup>74</sup> El esfuerzo norteamericano se centró en impedir el triunfo de los sandinistas en Nicaragua, sin conseguir este objetivo. Las fuerzas sandinistas triunfaron en la llamada Revolución Nicaragüense, en 1979, y ante esto, Carter transformaría su estrategia a través del otorgamiento de apoyos económicos que motivaran al pueblo para evitar su acercamiento hacia la ideología comunista. A este presidente no le convenía, para sus intereses, un gobierno como el que detentaron los Somoza, con tintes represivos y autoritarios, y dichos apoyos estarían encaminados a motivar el acercamiento con el gobierno triunfante. En 1981, ya en el gobierno de Reagan, los Estados Unidos, poniendo como pretexto el supuesto soporte y apoyo de los sandinistas al movimiento guerrillero de El Salvador, organizan y financian la denominada *Contra* (de Contrarrevolución), partiendo de las unidades del ejército de Somoza que huyeron al vecino país de Honduras, creando así una situación de guerra que, en 1987, tendría a más de 10.000 *contras* armados luchando contra el gobierno de Nicaragua. El apoyo de Estados Unidos a los *contras* les trajo diversos problemas tanto de índole internacional como interno, entre lo más relevante se encuentra la sentencia condenatoria firme del Tribunal Internacional de la Haya contra el gobierno norteamericano. Schoulz, Lars, *Op. Cit.*, p. 268 y ss.

<sup>75</sup> Estos acuerdos serían criticados por la opinión más conservadora norteamericana, entre ellos la del futuro presidente Reagan, que consideraba que esto, le permitiría a la URSS situarse en una posición de ventaja en el conflicto.

<sup>76</sup> Si bien la postura matizada de James Carter respecto a la forma de llevar la lucha anticomunista, y su constante preocupación por la inestabilidad de Latinoamérica, definirían su periodo, debemos considerar también, que la lucha ideológica continuaría, y conflictos como el centroamericano, se recrudecerían en la administración de Reagan, y definirían la política de seguridad de Estados Unidos en el inicio de la década de los años ochenta. Molineu, Harold, "The concept of the Caribbean in the Latin American policy of the United States", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.15, No. 3, agosto de 1973.

“En un período de crecientes desafíos políticos y económicos provenientes del Tercer Mundo y del bloque de la Unión Soviética, y ante la incapacidad de desarrollar sus fuerzas económicas con el fin de competir y adaptarse a las nuevas realidades de la competencia económica de Europa y Japón, la nueva administración ha elegido revivir la estrategia global de la confrontación militar como una forma para restablecer la hegemonía mundial... En la medida en que el esfuerzo propagandístico de Estados Unidos tenga éxito en imponer sus definiciones militares de tipo bipolar en la realidad mundial sobre el resto de occidente, espera poder aprovecharlo o subordinarlo al mando económico de Estados Unidos...”<sup>77</sup>

Los intereses económicos norteamericanos jugaron, por lo tanto, un papel fundamental en la estrategia norteamericana, erigiéndose este país, como el principal garante de las condiciones favorables para la expansión capitalista, pues era el único que poseía la fuerza militar y política para promoverla. En ese momento, los efectos de la crisis del sistema económico mundial, plantearon la necesidad de buscar alternativas que permitieran el desarrollo capitalista, y una de las primeras estrategias fue, como podemos observar, de corte armamentista.<sup>78</sup>

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

---

<sup>77</sup> Petras, James, “La nueva Guerra Fría: política de Ronald Reagan hacia Europa y el Tercer Mundo”, en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, No.12, 2º semestre, CIDE, México, 1982, p. 44.

<sup>78</sup> Saull, Richard, *Op. Cit.*, p .36 y ss.

En 1980, encontramos el primero de cuatro documentos de la CIA, elaborados en la ciudad de Santa Fe, Nuevo México,<sup>79</sup> que marcaron la política de seguridad norteamericana, a tal punto de convertirse en un respaldo estratégico de la forma en la que debía controlarse el surgimiento de factores que alteraran o desestabilizaran el control de Estados Unidos en la región Latinoamericana.<sup>80</sup> Este fue conocido como el documento de Santa Fe I, y lo aquí dispuesto giraría en torno a distintos puntos, como el de buscar debilitar la posición de los intelectuales izquierdistas o críticos de los Estados Unidos y dar tribuna a políticos y pensadores favorables a sus políticas. También se programaría promover reformas económicas liberales que facilitasen la inversión norteamericana y europea en los países latinoamericanos, además de debilitar a las economías, y a las elites y empresas locales.

Lo anterior trajo consigo que se dieran líneas de acción muy definidas en cuanto a la forma de tratar cualquier amenaza “hemisférica”, según la óptica norteamericana. En los documentos, se daban datos históricos, políticos y económicos que intentaron justificar las políticas norteamericanas, proponiéndolas como necesarias, en un contexto en el cual el comunismo era un peligro que había que erradicar, y lo plasmado en tales documentos sería, desde su particular visión intervencionista, la mejor forma para lograrlo. En este contexto, 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 de Estados Unidos para el fortalecimiento de los sistemas judiciales de la región. Parte de los efectos directos que tendrían estos documentos fue

---

<sup>79</sup> Estos documentos fueron inspirados por el temor a la propagación izquierdista en la región, y sirvieron como base operativa del fortalecimiento de la política de dominación norteamericana en América Latina a partir de estos años. Los otros documentos con este nombre, el segundo de 1988, el tercero de 1994, y el cuarto de 2000, influenciarían, en distintos periodos, los planes de seguridad norteamericanos, mostrando estrategias acordes a las particulares necesidades de cada momento histórico de este país, 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](http://www.geocities.com/proyectoemancipacion/documentossantafe/documentos_santa_fe.htm)

<sup>80</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A punto 7 C.

la definición de objetivos precisos de las políticas de seguridad norteamericanos, focalizando a los posibles enemigos, y delineando las estrategias propicias para erradicarlos.<sup>81</sup> Reagan, quien durante la 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.<sup>82</sup> La guerra de “baja intensidad”, los atentados, la violencia generalizada, la muerte de reclutas asesinados en emboscadas tendidas por los Contras, terminaron por cansar a una parte de la población. Esta lucha interna fue un ejemplo claro del recrudecimiento propio de este período, en donde el descontento generalizado hacia la intervención del gobierno de los Estados Unidos en Latinoamérica llegó a uno de sus puntos más altos.<sup>83</sup>

En otro campo, un momento importante dentro de la política de seguridad implementada por Estados Unidos, que tendría un efecto directo en el enfrentamiento entre las dos superpotencias, fue la iniciativa de Defensa Estratégica, conocida como Guerra de las Galaxias, en 1983.<sup>84</sup> La iniciativa planteó un desafío de enorme magnitud a una URSS cuya economía pasaba por serios problemas. El problema de confrontación desde un enfoque netamente bélico pasaba ahora a otro nivel en el escenario del conflicto bipolar, como lo fue el de la presión económica.<sup>85</sup> La iniciativa de rearme norteamericano, hizo conciente a la Unión Soviética de la imposibilidad de continuar la carrera armamentista con Estados Unidos, y de la necesidad de reasignar recursos hacia

---

<sup>81</sup> Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en el documento Santa Fe I, que ubicaría al gobierno de Torrijos, en Panamá, como una dictadura de “extrema izquierda y brutalmente agresiva”, orientando las políticas norteamericanas en su contra, hasta su muerte en un accidente aéreo. En el caso de Cuba, entre las medidas que se tomaron, emanadas directamente de este documento, estaba el establecimiento de Radio Cuba Libre bajo el patrocinio abierto de Estados Unidos, que se convertiría en un medio de propaganda norteamericana anti-soviética. Los dos siguientes documentos versarían en este sentido anticomunista, y el cuarto, de 2000, giraría en torno a erradicar la amenaza y el desequilibrio político que representaba una figura como Hugo Chávez para Latinoamérica.

<sup>82</sup> Hufford, Larry, *Op. Cit.*, pp. 184-188.

<sup>83</sup> Osgood, Richard, “The revitalization of containment”, en *Foreign Affairs*, febrero de 1982, p. 456.

<sup>84</sup> Reagan pedía a la comunidad científica norteamericana que desarrollara una defensa antimisiles que garantizara la protección del territorio norteamericano ante cualquier ataque nuclear.

<sup>85</sup> Gaddis, John Lewis, *We now know: rethinking the Cold War*, New York, Oxford University Press, 1997.

una economía soviética que pasaba por graves dificultades. El nuevo giro que dio Gorbachov a la política internacional soviética fue, en gran medida, consecuencia de este rearme norteamericano.<sup>86</sup>

Podemos decir que la política de seguridad nacional norteamericana, y el intervencionismo de este país en Latinoamérica, influyeron paulatinamente en la forma en que se comenzó a entender la protección de los derechos humanos en esta región. En la segunda mitad del siglo XX, Estados Unidos intentó aumentar su dominio en sus zonas de influencia y buscó permear con su ideología a los países que pudieran servir para mantener su control político y económico, con el propósito de hacerle frente a la potencia rival, utilizando recursos que serían cuestionados en el ámbito internacional, y olvidándose de conceptos que tomarían mucha importancia, como el respeto a la dignidad humana. En este apartado tratamos la contradicción entre ésta política de seguridad norteamericana y la amenaza que representó su implementación para los derechos humanos.

El discurso estadounidense se basó en detener lo que ellos consideraban una invasión comunista desestabilizadora. La visión liberal norteamericana, identificada con los derechos humanos individuales, entró en contradicción con los derechos sociales

---

<sup>86</sup> Hacia mediados de la década de los años ochenta, el modelo comunista de la Unión Soviética mostraba signos de colapso inminente. Las crisis económicas internas eran disimuladas por el aparato oficial, pero el modelo se encontraba muy debilitado. En 1985, el entonces secretario general de la URSS, Mijaíl Gorbachov da comienzo a su política de *Perestroika* y de *Glasnost*. La intención era que la apertura económica contribuyese a salvar el sistema y aliviase el enorme descontento social. Mientras, en Estados Unidos, Ronald Reagan cambió la política militar en lo referido a la carrera de armamento, desarrollando una serie de escudos contra las armas nucleares enemigas; lo que suponía cambiar del ataque, a una defensa que dejara al enemigo sin armas de destrucción masiva. La iniciativa de Defensa Estratégica, más conocida como Guerra de las Galaxias, desarrolló nuevas tecnologías como el láser de rayos gamma o los misiles interceptadores. A este avance tecnológico lanzado por Reagan y seguido por George H. W. Bush, Gorbachov trató de responder con un escudo parecido y un nuevo paso en la carrera espacial donde el cohete Energía y la lanzadera Buran fueron sus máximos exponentes. Pero la superioridad de la economía estadounidense (la Administración Reagan gastó 3,000 millones de dólares sólo en el desarrollo conceptual del escudo antimisil) y el rezago de la tecnología rusa, hicieron los objetivos inalcanzables lesionando aún más la ya delicada situación económica soviética. El descontento social en la URSS, retenido por décadas, derrumbó el modelo socialista de Europa Oriental y a la vez obligó a reformas políticas que tuvieron como consecuencia la disolución de la Unión Soviética (1991). [http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/061/html/sec\\_11.html](http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/061/html/sec_11.html)

debido, principalmente, a las políticas de seguridad nacional estadounidense. Como vimos en nuestro trabajo, los derechos sociales serían identificados por Estados Unidos con la ideología comunista, contraponiéndose directamente con su esquema.

Como analizamos en el capítulo, encontramos el nacimiento de instancias internacionales como la ONU y la OEA que buscaban encontrar mecanismos jurídicos óptimos para una adecuada protección de los derechos humanos en este contexto. Estados Unidos utilizaría estos nuevos instrumentos para alcanzar sus particulares fines, demostrando que, utilizando siempre su discurso democratizador, sus intereses particulares estuvieron en la mayor parte de los casos por encima de los esfuerzos internacionales para alcanzar estos fines. Sin embargo, estos organismos significaron un precedente para la consolidación de un orden jurídico internacional que no dejase impunes a los infractores, apoyado desde una base nacional responsable de su salvaguarda a este nivel. Estas instancias nacionales surgirían con el objetivo de apoyar y reforzar a nivel interno el trabajo iniciado por los organismos aquí estudiados, y comenzarían a expandirse a nivel global en la década de los años ochenta, debido, en parte, a la evolución de la sociedad, a la propia evolución teórica y práctica de la protección de los derechos humanos en algunas regiones, y la preocupación internacional respecto al tema.

Respecto a la seguridad nacional norteamericana y la protección de los derechos humanos, el gobierno de Carter se caracterizó por promover la moderación de la violencia, relacionada con la política intervencionista desarrollada por el gobierno norteamericano, debido a la influencia de algunos factores como las conferencias en Helsinki, el informe para la Comisión Trilateral, las propias reacciones de algunos sectores norteamericanos y los informes Linowitz. Lo anterior, contribuyó a que se redimensionara la noción del individuo y sus derechos, transformando el concepto de

los derechos humanos y la democracia, que impactaría en el cambio internacional hacia estos temas. En este sentido, cobró también importancia la crítica de otros países, como la URSS, que acusaría a los Estados Unidos de promover la violencia con su apoyo a las dictaduras latinoamericanas, que no respetaban los derechos humanos.

En la década de los ochenta, la violencia generada, y los resultados de los planes estratégicos intervencionistas contenidos en documentos como los de Santa Fe, contribuyeron indirectamente a aumentar la exigencia de las naciones de la región para lograr una mayor efectividad en el trabajo de los mecanismos protectores de derechos humanos, además de motivar a que se buscaran nuevas alternativas. Entre estas, debemos referirnos a la implementación y la adecuación de la figura del *Ombudsman* conforme a las particulares necesidades de los países, y que a continuación analizaremos.

### **1.3 El *Ombudsman* contemporáneo**

En este apartado, se estudiará brevemente la trayectoria de la figura del *Ombudsman*, desde un punto de vista histórico, a partir de sus orígenes en Suecia, hasta llegar a la adopción de la misma por parte de España, como un elemento que complementaría y reforzaría la tarea de los organismos internacionales. Esto es importante, ya que más adelante, la figura del Defensor del Pueblo u *Ombudsman* español, se inscribiría en los ordenamientos de diversos países latinoamericanos, como México, para la creación y desarrollo de sistemas de protección oficiales, al vincularse con las vertientes coyunturales que analizaremos posteriormente en otros capítulos.

La figura del *Ombudsman* tiene sus orígenes en Suecia. La palabra “Ombudsman” es un vocablo de origen sueco que se utilizaba para referirse a una persona u órgano que protegiera los intereses de los individuos en una comunidad.

Surge bajo la prédica del liberalismo en medio de una polémica entre el rey de Suecia y el parlamento de aquel país, nombrándose a un funcionario cuyo trabajo consistía en investigar las quejas del público contra la burocracia gubernamental. En 1809, fue creado por la Constitución sueca el primer *Ombudsman* (*Justitieombudsman* o JO), y este órgano tendría que encargarse de velar por el cumplimiento de las leyes. Siendo la figura del *Ombudsman* sueco la primera en ser implementada, no fue muy conocida en el siglo XIX, y fue hasta 1919 que otro país instauró una figura similar, respaldada por su Constitución. Nos referimos a Finlandia que, por aspectos geográficos, fuera influenciado por las ideas de su vecino país.<sup>87</sup>

Dinamarca y Nueva Zelanda fueron los siguientes países en incorporar la figura del *Ombudsman* en 1953 y en 1962, respectivamente. El caso neozelandés tuvo la característica especial de haber sido el primer país en implementar el Ombudsman enmarcado en las tradiciones anglosajonas y por ende, poseedor de un sistema jurídico y social sustancialmente diferente a sus antecesores.<sup>88</sup>

Otros países que tomarían para sí la experiencia de los países antes mencionados adoptando la figura del *Ombudsman*, serían Noruega (1972), la que fuera la República Federal Alemana (en 1957), Gran Bretaña (en marzo de 1967). Canadá se vio influenciado por Nueva Zelanda, quien adoptó, como antes se mencionó, esta figura en 1962, provocando que Canadá aumentara su interés por implementar una figura similar en su territorio.

Otras naciones europeas, como España, adoptaron esta figura teniendo una transformación interesante, ya que logró una mayor autonomía respecto a los poderes tradicionales. El Defensor del Pueblo español comenzó sus actividades el 6 de abril de

---

<sup>87</sup> Pellón Rivero, Ricardo, *El Defensor del pueblo*, Madrid, 1981, p.132.

<sup>88</sup> El caso neozelandés demostró que el *Ombudsman* no sólo podía ser utilizado en sistemas como el sueco, el finlandés o el danés, sino también en cualquier sistema de gobierno de tipo democrático.

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.<sup>89</sup> El Defensor del Pueblo estaría legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y amparo, de acuerdo con lo dispuesto en su Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.<sup>90</sup>

Respecto al caso del Caribe, Centro y Sudamérica, no existió, hasta fines de la década de los años ochenta, uniformidad en cuanto a un sistema normativo para concretar la creación de la figura del *Ombudsman*. Mientras que en la mayoría de las Constituciones de Europa, ya se contemplaba la figura del *Ombudsman*, en varios países de América sólo se habían creado organismos con funciones específicas y sectoriales, ya por vía de decreto o por ley. 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 como base para este nuevo impulso.<sup>91</sup> Por lo anterior, como complemento de los instrumentos internacionales establecidos, como la Convención Europea y la Carta Europea, surgió en 1994 el *Ombudsman* Europeo, para proteger los derechos humanos de los ciudadanos de la Unión Europea, mismo que se analizará en otro apartado de la tesis.

---

<sup>89</sup> La competencia del Defensor del Pueblo español se extiende a la totalidad de órganos y autoridades de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las de las Administraciones Locales. Asimismo, puede intervenir ante quienes actúen como agentes o colaboradores de cualquiera de éstas, en el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos. Cuando el Defensor recibe quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia debe dirigirlas al Ministerio Fiscal, para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley, o bien traslade las mismas al Consejo General del Poder Judicial. Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman*. UNAM, México, 1992, y Maiorano, Jorge, *El Ombudsman: Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1987.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Para Carlos Santiago Nino, se debe atenuar la relevancia del reconocimiento jurídico de los derechos, y según sus palabras, “este reconocimiento jurídico, si bien es un paso decisivo para lograr el respeto de los derechos humanos, no es ni necesario ni suficiente para ello: su ausencia no modifica de ningún modo la ilegitimidad de las normas y las decisiones que los desconozcan, y su presencia no exime de la necesidad de recurrir a argumentos morales para establecer los alcances de tales derechos” En Nino, Carlos Santiago, *Ética y Derechos Humanos*, Astrea, Buenos Aires, 1989, p. 25.

Para concluir, podemos decir que la diversidad de funciones y responsabilidades que adquirieron los *Ombudsmannen*, hasta ese momento, se debió entre otros factores, a la necesidad de que los derechos humanos, en sus distintas facetas, fueran salvaguardados, independientemente de las disposiciones jurídicas particulares en el ámbito de cada país.<sup>92</sup>

#### **1.4 El cambio en la postura internacional respecto a la observancia de los derechos humanos**

En este apartado, analizaremos el cambio en la postura internacional respecto al reconocimiento y regulación de los derechos humanos, desde un enfoque jurídico y sociológico, pues esta transformación serviría para impulsar el fortalecimiento y efectividad de los mecanismos e instancias internacionales para su protección y salvaguarda con mejores resultados. Como hemos visto, en la segunda posguerra se manifestó 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 reconocer y a manejar de manera generalizada la clasificación propuesta por Karel Vasak, conocida como *las tres generaciones de derechos humanos*, misma que se basa en la *progresividad* o

---

<sup>92</sup> Encontramos loables ejemplos por intentar homologar la aplicación de los principios del *Ombudsman*, aunque no con óptimos resultados, como lo fue el Pacto Internacional y protocolo Opcional sobre Derechos Civiles y Políticos aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, que contiene una “Cláusula *Ombudsman*” por la cual se faculta a los individuos que se encuentren bajo jurisdicción de los países miembros, para que sometan a la consideración del Comité de Derechos Humanos de la Asamblea las quejas que tengan que ver con alguna trasgresión a sus derechos, presentándolas por escrito, habiendo agotado previamente los recursos jurídicos domésticos existentes. Lo anterior, contribuiría a delinear la personalidad del *Ombudsman*, como un intento de generalizar sus atribuciones y su rango de acción, aunque como se ha visto en los ejemplos anteriores, esto cambia de acuerdo a las necesidades y a la administración particular de los Estados.

*protección progresiva* de los mismos.<sup>93</sup> De acuerdo con su análisis, los derechos humanos se ubican y clasifican de la siguiente forma:

- Derechos humanos de la primera generación o “núcleo duro”: surgieron con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo de las monarquías europeas. Imponían al Estado el deber de respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano, que son básicamente: el derecho a la vida; derecho a la libertad (de pensamiento, de expresión, de religión) y derecho a la seguridad personal (integridad física y moral).

- Derechos humanos de la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales: para ubicarlos en el tiempo, éstos fueron reconocidos después de la Segunda Guerra Mundial. Este bloque, lo constituyen los derechos de tipo colectivo, sociales, económicos y culturales, y están integrados de la siguiente manera:

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.

---

<sup>93</sup> El Dr. Alemany Briz, un reconocido estudioso de los derechos humanos, además de mencionar a Karel Vasak, con su obra original: "Pour une troisième génération des Droits de l'Homme", hace hincapié en que Vasak, también identificó a los derechos de la tercera generación como derechos de Solidaridad en otro estudio llamado, "Le droit international des Droits de l'Homme". Citado por Alemany, B., Jesús, "La paz, ¿un derecho humano?", en *Fuentes UNESCO*, No. 100, 1998, p. 19 y ss. Disponible en *Internet* <http://www.campus-oei.org/n2147.htm> El análisis realizado por Vasak tenía, entre otros propósitos, proporcionar los fundamentos jurídicos necesarios para la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como órgano formal de la OEA, a través del Protocolo de Buenos Aires de 1967. Entre estos fundamentos, debía definirse la competencia que tendría la misma, para homologar algunos criterios de atención de acuerdo a los aspectos manejados en el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y en la Carta Social Europea. Gómez Robledo, Alonso, en "Atribuciones jurídicas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en Fix-Zamudio, Héctor, coord., *México y las Declaraciones de los Derechos Humanos*, IIJ-UNAM, México, 1999, p. 200.

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 años setenta, como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, y de los distintos grupos integrantes de las mismas. Se compone por 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.<sup>94</sup>

Esta clasificación surge de diversas perspectivas de análisis,<sup>95</sup> través de las cuales, se le otorga su fundamento jurídico, histórico y social, que a continuación revisaremos.

### *Enfoque histórico jurídico*

Desde esta perspectiva, se identificó la formación de los derechos de la primera generación, vinculados a los valores de igualdad y libertad, con la evolución del Estado monárquico al Estado moderno, en el cual se aseguraron los derechos individuales,

---

<sup>94</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, puntos 4 y 6 C,

<sup>95</sup> Es importante destacar que el reconocimiento de la necesidad de identificar, estudiar y proteger los derechos humanos de acuerdo al principio de *progresividad*, se ha venido traduciendo en la agrupación de éstos en una *cuarta generación* que pretende incorporar valores éticos en términos que puedan también abarcar a la ciencia y a la tecnología como elementos que modifican el concepto de espacio o ámbito en el que se manifiestan, profundizan y desarrollan los derechos humanos. Respecto a los aspectos científicos que se considera necesario incluir, están el derecho fundamental de considerar al ser humano como la unidad única e irrepetible de la sociedad, que se pudiera ver trastocado con avances como la clonación, entre otros. En lo relativo al impacto de las innovaciones tecnológicas en la comunicación, se destacan los relativos a la libertad de expresión, la protección de datos personales en las comunicaciones vía *Internet*. Estos elementos actualmente están en estudio para su evaluación, reconocimiento jurídico e inclusión en el derecho internacional. Ortega, Jesús, *Las Sociedades de Información y los derechos humanos de la cuarta generación*, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1510/26.pdf>

tanto civiles como políticos, a través de su inclusión en el orden jurídico de los Estados. El surgimiento de los mismos se identificó con la transición del Antiguo al Nuevo Régimen, impulsado por las primeras declaraciones de derechos humanos como la inglesa, la norteamericana 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, que enmarcara, a partir de su promulgación en 1789, la Constitución francesa.

En cuanto a esta última, se registró una discusión en 1895, en cuanto al origen histórico de los derechos fundamentales contenidos en este documento. Jellinek, un experto jurista,<sup>96</sup> destacó la importancia de la declaración en cuanto a la *positivización* de los derechos naturales, que impulsó el desarrollo del derecho en Europa. Sin embargo, consideró que el reconocimiento jurídico de los mismos, no se dio por la influencia del contrato social de Rousseau, como se había manejado durante mucho tiempo. Una de sus tesis, planteaba que este reconocimiento se debió al estudio y análisis que los franceses realizaron, no sólo de la Declaración de Independencia de Estados Unidos, sino de las diversas constituciones escritas de las colonias americanas.

En algunos de estos documentos, a partir del reconocimiento jurídico de la *libertad* en su aspecto religioso, se empezaron a positivizar otros derechos fundamentales,<sup>97</sup> por lo que este autor consideró que el origen histórico de la inclusión de estos derechos en la Declaración francesa, no fue de tipo político por la influencia del pensamiento de Rousseau. Según Jellinek, lo anterior derivó de la lucha por el reconocimiento de la libertad religiosa en los ordenamientos jurídicos, que se vio

---

<sup>96</sup> Jellinek, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, IJ-UNAM, Serie de Estudios Jurídicos No. 12, 2ª. Ed., México, 2003, pp. 81 y ss.

<sup>97</sup> Jellinek, G., *Op. Cit.*, pp. 93 y ss.

cristalizado en las Constituciones y códigos americanos, particularmente en el Código de Rhode Island.<sup>98</sup>

Podemos decir que la positivización o reconocimiento jurídico de los derechos humanos, que durante mucho tiempo se consideraron derechos naturales, a través de estas declaraciones, es uno de los avances más importantes en el desarrollo del derecho. Es a partir de este momento, que se otorga supremacía a los derechos fundamentales del hombre frente al Estado, y son reconocidos para cada individuo.

Estos principios se fueron incorporando de manera gradual en las constituciones del mundo y, sin duda, América Latina no fue la excepción. Incluso, como se comentó anteriormente, los esfuerzos que los países de este continente llevaron a cabo para defenderse de la intervención y dominación extranjera, fueron dejando antecedentes en el tema de los derechos humanos, que 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 a la libertad: *la abolición de la esclavitud* por parte de los Estados americanos.<sup>99</sup> Posteriormente, en las Conferencias Panamericanas iniciadas en 1889, y que comentamos previamente en este capítulo, se registraron avances importantes en el Derecho Internacional Privado, en cuanto a la observancia jurídica de los derechos

---

<sup>98</sup> Este ordenamiento funcionaba de forma similar a una Constitución, regulando los diversos aspectos de la convivencia de los habitantes de esta colonia. También es importante mencionar que, aunque este jurista atribuye un origen histórico americano a este aspecto, comenta que los ordenamientos americanos antes mencionados, se inspiraron, en gran parte, en los estudios de un pastor inglés, llamado Roger Williams. Este religioso desembarcó en Estados Unidos en 1631 y a partir de ahí inició una lucha por el reconocimiento jurídico de algunas de las creencias religiosas relevantes, entre éstas, los derechos naturales o divinos. Jellinek, G., *Op. Cit.*, p. 158.

<sup>99</sup> Página oficial de Simón Bolívar, disponible en *Internet* en: [http://www.simonbolivar.org/bolivar/c\\_a\\_de\\_panama.html#Antecedentes%20del%20Congreso](http://www.simonbolivar.org/bolivar/c_a_de_panama.html#Antecedentes%20del%20Congreso)

humanos.<sup>100</sup> Los derechos sociales o derechos económicos, es decir, de la segunda generación, se considera que fueron introducidos en las Constituciones de la primera posguerra, como la mexicana (1917) y la rusa (1918), con el propósito de lograr condiciones de vida digna para la población en el mundo.

Posteriormente, la Sociedad de Naciones, fue el primer organismo internacional, encargado de mantener la seguridad y la paz, y de apoyar la cooperación para el desarrollo común entre sus miembros. Dejando a un lado los motivos políticos que la impulsaron, y que posteriormente causaron también su inoperancia, podemos mencionar sus siguientes aportaciones respecto al tema de los derechos humanos: la Declaración de Ginebra, de los Derechos del Niño de 1924, adoptada por los países miembros el 26 de septiembre del mismo año, y el apoyo que este organismo proporcionó para la consolidación de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>101</sup>

Con la pronunciación de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, los derechos sociales se postularon ampliamente con el propósito de hacer responsable al Estado de la procuración de los mismos. Sin embargo, como se analizó anteriormente, al no ser reconocidos como derechos fundamentales y representar un costo para los países, su adopción se prevenía explícitamente en la Declaración, al mencionar que serían garantizados conforme a los recursos de los Estados.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Tal 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 homogenizar 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.

<sup>101</sup> Asimismo, aunque en ninguno de los artículos del Pacto de la Sociedad de Naciones se menciona de forma explícita el concepto de derechos humanos, en los artículos 23, 24 y 25, se señala la obligación para los países miembros, de respetar los derechos laborales, el trato justo a los indígenas, regulaciones que evitaban la trata de mujeres y niños, así como el apoyo a la Cruz Roja, ampliando sus alcances para mejorar la salud pública, evitar enfermedades y mitigar sufrimientos.

<sup>102</sup> Un aspecto importante de esta inclusión es que se reconoce que la protección de los derechos humanos debía ser *progresiva*, esto es, de acuerdo a las distintas condiciones en las cuales el hombre debía desarrollarse. Este documento constituyó, por los aspectos mencionados, una base para los futuros mecanismos de protección en la materia.

### *La Declaración Universal de Derechos Humanos*

Pese a la importancia de este documento, como se señaló previamente, su efectividad atravesaría, desde su inicio, problemas relacionados principalmente, con los desacuerdos entre las dos potencias en conflicto, relativos a la doble visión: individual y social de los derechos humanos, y a las diferencias en torno al concepto de democracia.

Uno de los primeros acuerdos para llevar a cabo la redacción de este documento, se basó en la inclusión de los derechos individuales, relativos a la igualdad y libertad, que fueron el legado más importante de las primeras declaraciones de derechos humanos del siglo XVIII, al positivizar estos derechos naturales. Lo anterior se volvió un punto prioritario para Estados Unidos, ya que en todos sentidos comulgaba con la visión individual de este país. Por otra parte, la esencia liberal del capitalismo, planteaba que la verdadera libertad individual no podía existir sin seguridad e independencia económicas, según el discurso del presidente Roosevelt en 1944, argumentando que “el hombre indigente no es un hombre libre, y las dictaduras se constituyen con el apoyo de las personas que tienen hambre y carecen de trabajo.”<sup>103</sup> Por consiguiente, el establecimiento de la democracia requería que los ciudadanos tuvieran seguridad e independencia económicas que aseguraran una elección libre. En este sentido, los derechos económicos planteaban un problema ideológico, ya que para las naciones capitalistas, éstos debían emanar del derecho individual a la propiedad privada, a fin de que cada individuo pudiera ser libre para establecer contratos que le permitieran un 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

---

<sup>103</sup> Citado por Asborg Eide en “El derecho a la alimentación” en *Depósito de Documentos de la FAO* (Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas) disponible en su página oficial [www.fao.org](http://www.fao.org).

considerase más convenientes para los integrantes de cada sociedad a fin de lograr un desarrollo común.<sup>104</sup>

De acuerdo con los antecedentes mencionados, los derechos sociales incluidos en la Declaración, están relacionados con aspectos básicos de salud, vivienda y educación, a través de los cuales se pretende lograr una mayor igualdad entre los hombres, brindándoles los elementos para tener mejores condiciones de vida y desarrollo. Por lo anterior, una de las características de estos derechos es que son colectivos y buscan la protección del hombre desde esta dimensión.

El reconocimiento de los derechos colectivos a nivel internacional, ha sido de gran importancia en la actualidad, ya que sus principios se aplican para proteger a grupos sociales específicos, con características que los hacen vulnerables y que requieren de una atención especial.<sup>105</sup> Otro rasgo importante de este grupo, es que además de reconocer derechos también impone obligaciones, con el propósito de concienciar a los ciudadanos de su papel como integrantes de la sociedad.

El siguiente acontecimiento que contribuyó al desarrollo de los derechos humanos en el mundo, fue la constitución de la Convención Europea (también conocida como Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales) en 1950, con el propósito de sentar las bases para establecer un nuevo sistema democrático en lo que sería actualmente la Comunidad Económica Europea, en la cual, la vigencia de los derechos humanos, sería el requisito básico. Aunque este documento tomó algunos principios de la Declaración Universal de 1948, garantizando los derechos civiles y políticos que facilitarían los flujos de trabajo y la celebración de contratos,

---

<sup>104</sup> La distribución del trabajo y del ingreso que el Estado debía planificar, tendría como objetivo lograr un nivel digno para todos los individuos, que les permitiera contar con las prestaciones adecuadas para garantizar: un empleo que dejara tiempo para el descanso, y proporcionar educación como un elemento, que trascendiese en la participación y disfrute de la cultura común. Marshall, Thomas Humphrey, *Ciudadanía y clase social*, Losada, Buenos Aires, 2005.

<sup>105</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 3 C.

detalló también algunas prerrogativas de carácter social asegurando que la observancia plena de los mismos en la jurisdicción de los países participantes, contribuyera a un desarrollo económico común, a través de la *cooperación* o *solidaridad* de sus miembros. Este último sería un principio de los llamados derechos de tercera generación.

A partir de ese momento, se empezó a formar entre las naciones europeas involucradas, una sólida conciencia en torno a la importancia y trascendencia de los derechos humanos en el desarrollo de las naciones. De esta forma, la tercera generación, referida a los derechos de los pueblos, o derechos humanos de solidaridad, surgió en la década de los años setenta, como respuesta a propósitos de desarrollo entre los países para lograr mejores condiciones de vida para sus habitantes y para la humanidad, en general. Se identificaba que la integración de bloques regionales, como el europeo, impulsarían la necesidad de establecer sistemas democráticos en los cuales los derechos humanos tuvieran un lugar primordial, para la consecución integral de sus objetivos.

Las conferencias europeas, tendentes, entre otros fines, a equilibrar las relaciones entre Estados 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 trabajos posteriores, se dieron a la búsqueda de implementar un mecanismo, con el cual, delitos reconocidos jurídicamente, *contra la humanidad* o también, *de lesa humanidad* cometidos en tiempos de guerra, fueran sancionados y castigados, con el precedente de los Tribunales Internacionales de Nüremberg y Tokio.<sup>106</sup> Después de ver que el Programa de Mantenimiento de la Paz de

---

<sup>106</sup> Es importante señalar que la integración del Tribunal de Nüremberg, surgió de un esfuerzo conjunto entre individuos como Rene 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.

la ONU, no reflejaba soluciones importantes, se sometió a discusión en estas reuniones la implementación de un Tribunal Internacional que juzgara a los responsables de delitos identificados como crímenes de guerra.

Desde ese momento, empezaron los trabajos para institucionalizar este órgano, que fue conocido como la Corte Penal Internacional, y que tuvo como antecedente directo el Tribunal de Nüremberg, en el cual se juzgaron 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, con fundamentos derivados del Estatuto de Roma, que inició formalmente su operación. Se erigió como el primer organismo judicial internacional de carácter permanente encargado de perseguir y condenar los más graves crímenes reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Asimismo, el impulso de la corriente humanista en los años setenta, resultado, en parte, de la impunidad que las principales potencias utilizaron para alcanzar sus fines hegemónicos, en particular, Estados Unidos en la Guerra de Vietnam, dio como resultado la creación del Tribunal Russell, en 1971. Este tribunal, sin tener un reconocimiento jurídico, fue considerado como un tribunal de opinión, en el cual, con base en los principios de derecho internacional, se hacían juicios para evaluar la responsabilidad de los participantes en este conflicto. De tal forma que, países como Estados Unidos, al observar que los efectos de sus estrategias beligerantes podían ser juzgados y condenados desde estas instancias internacionales, buscarían otras estrategias para evitar que posteriormente, tuvieran que enfrentar los procesos jurídicos correspondientes.

Pese a esto, algunos de los derechos de la tercera generación, como el derecho a la paz y a preservar el medio ambiente han venido integrándose en los ordenamientos internacionales de forma paulatina.<sup>107</sup>

Estos avances jurídicos han sido importantes pues, pese a que las potencias generalmente han puesto sus intereses por encima de los derechos humanos, han constituido un equilibrio frente a las atrocidades alguna vez cometidas en diversas regiones.

### *Enfoque social*

Desde el punto de vista sociológico, una de las tesis más aceptadas para explicar el proceso de formación de los derechos humanos, es la que Thomas Humprey Marshall elaborara para explicar su teoría 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.<sup>108</sup> A través de su análisis, Marshall explica el desarrollo de los derechos de la ciudadanía, estableciendo una relación entre los elementos, que según este autor, integran el concepto de ciudadanía: civil, político y social, y las instituciones del Estado, como los tribunales, el parlamento, y la asistencia social. Una de las tesis más importantes de la obra *Ciudadanía y Clase Social* de Marshall, al explicar la formación de los derechos civiles, asocia el elemento civil con una de las instituciones centrales del Estado: las cortes o los tribunales de justicia. El autor menciona que una de las bases para la protección de los derechos del hombre, residió en eliminar los privilegios

---

<sup>107</sup> Gracias a la labor de las redes de las ONGs, a nivel internacional, actualmente existen avances notables en cuanto a la positivación de los derechos sociales. Mediante el estudio y vinculación de los muy diversos instrumentos internacionales, el Tribunal Permanente de Todos los Pueblos, que reconoce la influencia del Tribunal Russell para su creación, ha llevado a cabo diversas audiencias para hacer exigibles sanciones por el atropello de estos derechos, e incluso de otros relativos a la tercera generación. En él mismo, se están siguiendo procesos en contra de las transnacionales europeas y de organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI por atentar con sus políticas en contra de los derechos sociales de los ciudadanos de diversos países del mundo. Ver: [http://portal.sre.gob.mx/uao/pdf/GALILEI\\_SRE\\_AUSTRIA\\_VIENA.pdf](http://portal.sre.gob.mx/uao/pdf/GALILEI_SRE_AUSTRIA_VIENA.pdf)

<sup>108</sup> *Ibidem.*

sociales (de casta) estableciendo la “igualdad ante la ley” que garantizara un juicio justo para cualquier ciudadano. Marshall mencionaba también que este principio aseguraría que los siguientes derechos fueran reconocidos, y por ende respetados jurídicamente, lo que contribuyó al desarrollo del derecho como una disciplina. Este argumento coincide con el enfoque jurídico en cuanto a la formación inicial de los derechos de tipo civil, como parte fundamental en la evolución de los mismos.

Posteriormente, según Marshall, la siguiente institución en consolidarse, fue el parlamento, con el propósito de que el establecimiento de las leyes y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos aumentara. 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.<sup>109</sup> Ambos elementos, el civil y el político, considera Marshall, protegen al hombre en una dimensión individual, otro aspecto coincidente con el enfoque jurídico.

Por último, las instituciones sociales tomarían distintas formas de desarrollo, como asistencia social, educación y vivienda. En este sentido, Marshall considera que, el esfuerzo que se dio para fortalecer el sistema educacional en Inglaterra, fue totalmente acertado, ya que la educación es un derecho que trasciende en la formación de ciudadanos preparados para exigir sus derechos, ejercerlos y también tomar la contraparte de las obligaciones que les corresponden como integrantes de una sociedad. Mediante la educación, el Estado es responsable de la formación de los ciudadanos, procurándoles condiciones de desarrollo para una vida digna. La contraparte de los derechos sociales en forma de obligaciones, también se identifica en el enfoque jurídico.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Marshall, T.H., *Op.Cit.*, pp.23 y ss.

<sup>110</sup> *Ibidem.*

El tema de la educación permitiría que los ciudadanos tomaran conciencia de su papel dentro de la sociedad y con respecto al Estado, para asegurar la vigencia de los derechos humanos a los que tienen derecho y limitar la intervención del Estado que de distintas formas, pudieran transgredirlos. El resultado de esto, sería la organización de la sociedad civil, para atender aspectos en los cuales el Estado está siendo incapaz de responder, creciendo y desarrollándose al participar en mayor medida en la vida pública de cada nación.

Un ejemplo de esto, lo podemos observar en el impulso que la sociedad organizada tomó, sobre todo en Europa, donde la falta de efectividad de los ordenamientos internacionales, llevaría a la creación de un gran número de ONG, que se registra a raíz de los acuerdos de Helsinki.<sup>111</sup>

Otro aspecto importante de la tesis de Marshall, es el énfasis en que los derechos sociales, que son de carácter colectivo, deben imponer la supremacía de la protección colectiva frente a la individual, que es un principio de los derechos de solidaridad. Aunque él no menciona con precisión la regulación de éstos 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, que es otro principio de la tercera generación de derechos humanos.

De lo anterior, podemos concluir que el contexto internacional, después de las dos guerras mundiales del siglo XX, cambiaría de tal forma que se intentaría, con una voluntad de unión a nivel internacional, crear instancias que fuesen efectivas para evitar que el mundo volviera a sufrir en el futuro sucesos similares. En el capítulo, vimos cómo la ONU y la OEA surgirían en los años inmediatos posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, para salvaguardar la paz y dirimir futuros conflictos entre las

---

<sup>111</sup> *The Cold War Encyclopedia*, Prentice Hall, London, pp. 305-309.

naciones. Estos organismos tendrían que enfrentar un reto de particulares características, como lo fue la política de seguridad nacional implementada por los Estados Unidos, sobre todo en su repercusión en la segunda mitad del siglo pasado, periodo en que verían obstaculizada su labor debido tanto a las propias políticas norteamericanas, como al autoritarismo y las dictaduras de algunos países en la zona latinoamericana.

Los esfuerzos de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos se verían complementados con la adopción de la figura sueca del *Ombudsman*, en las estructuras jurídicas de las naciones, que sería fundamental para lograr este objetivo, sobre todo a nivel local, al equilibrar las relaciones entre el Estado y los individuos.

Respecto a la conceptualización de los derechos humanos en el *Nuevo Régimen o mundo contemporáneo*, que partía de las declaraciones de derechos humanos de Inglaterra, Norteamérica y Francia, sus principios se vendrían incorporando, de manera gradual, en las legislaciones modernas, con el propósito de sentar las bases para las transiciones políticas y sociales que se registraron a través del tiempo. Inicialmente estas manifestaciones sólo regulaban las distintas relaciones entre el Estado y los individuos a nivel local, por lo que los desastres humanitarios derivados de las dos guerras mundiales y del posterior periodo de tensión entre las dos potencias mundiales, llevaron a la sociedad a tomar conciencia de la necesidad de recuperar aquéllos primeros esfuerzos, y llevarlos a un nivel internacional, con el propósito de que las luchas de poder entre las naciones, no se tradujeran en guerras que lesionaran a la población de todo el mundo.

A través de lo anterior, sería la propia sociedad, la que impulsaría el desarrollo y reconocimiento de los derechos humanos, a través de la formación de las primeras

organizaciones sociales y su desarrollo, para hacerlos exigibles a través del orden jurídico local e internacional establecido.

Finalmente, es importante mencionar que, a pesar del fracaso en la salvaguarda de la seguridad, de la paz y de su correspondiente responsabilidad en lograr una protección efectiva de los derechos humanos, que en la práctica han tenido organismos como la ONU y la OEA, la transformación que se dio desde el inicio del nuevo régimen hasta nuestros días, con el desarrollo del derecho internacional y la incorporación de la figura del *Ombudsman*, ha dado pauta a una protección más efectiva de los derechos humanos y a un avance institucional de gran importancia, haciendo evidente un sustantivo cambio ideológico que se ha venido dando en el mundo en torno a este tema.

Fue posible observar la contraposición entre los intereses de las potencias, particularmente de Estados Unidos y su política de seguridad nacional, y las sociedades latinoamericanas afectadas por ésta, exigiendo una democracia real que propiciara un escenario en donde la protección efectiva de los derechos humanos pudiera darse.

Vimos cómo Estados Unidos utilizaría el discurso democratizador para cubrir sus verdaderos fines de control y extensión de su hegemonía. En el siguiente capítulo, entenderemos cómo en México, también encontraremos el uso, por parte de los gobiernos, de un doble discurso político que intentaría cubrir sus prácticas autoritarias en el interior del país, manejando al exterior un discurso a favor de la protección de los derechos humanos, contrastando con sus prácticas represivas, motivando con esto a la paulatina deslegitimación del régimen, y a la búsqueda de éste por encontrar medidas que pudieran devolverle la credibilidad y la confianza de la sociedad, como la creación de una instancia oficial para la protección de los derechos humanos, temas que trataremos a continuación.

**Análisis de las vertientes nacionales e internacionales que permitieron o limitaron el avance institucional oficial a favor de la protección de los Derechos Humanos en México.**

## **Capítulo 2.**

### **Vertiente Política**

#### **2.1 Transformaciones y permanencias del gobierno de México en torno a los Derechos Humanos en las décadas de los años sesenta y ochenta del siglo XX.**

##### **a. 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, además de control político y económico en la zona, 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 correspondieron a 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 en el país.

Con esta base, en el presente capítulo analizaremos cómo algunos aspectos de carácter político, como el presidencialismo, con sus rasgos autoritarios y represivos, que contribuyeron, en parte, al desgaste paulatino del discurso de la Revolución Mexicana que se presentaría entre las décadas de los años sesenta y ochenta. Asimismo, revisaremos cómo la política de seguridad nacional estadounidense, en algún momento, enmarcaría una serie de contradicciones del propio gobierno mexicano, cuyas acciones incluso de manera indirecta, llegarían a coincidir con la posición anticomunista norteamericana, como en el caso de la administración de Díaz Ordaz, con el argumento de supuestamente proteger la seguridad nacional del país.

Será importante mencionar algunos de los mecanismos de legitimación utilizados por los regímenes mexicanos a fin de garantizar la estabilidad y el control, y que conllevaron a la implementación de políticas y al desarrollo de organizaciones e instituciones vinculadas con temas coyunturales, tanto a nivel nacional como internacional, como lo fue el relativo a la protección de los derechos humanos que, como se mencionó antes, sería un tema sobre el cual se redimensionaría la postura oficial.

Como antecedente del escenario político que abarca nuestro periodo de estudio (1970-1990), fue necesario un acercamiento a la estructura de gobierno que se desarrolló en el país, y que se impuso como un sistema con características muy particulares. Durante los años treinta y cincuenta, el gobierno mexicano emprendió la construcción de un sistema electoral, 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, mediante recursos como la

centralización del sistema y la cohesión de su élite política durante las sucesiones presidenciales.<sup>112</sup>

A lo anterior se sumaba el respaldo que el priísmo buscó en el llamado discurso de la Revolución, que se basaba en alcanzar la justicia social y la prosecución de 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 de la Revolución se convirtió desde sus inicios en el aglutinador de las fuerzas sociales surgidas y simpatizantes de los ideales del movimiento armado de 1910. Hasta 1946, el discurso de la Revolución fue acogido básicamente por los sectores populares, como la directriz de las normas de la conducta política de los ciudadanos que se sentían protegidos por el régimen revolucionario. En el mismo año, la fundación del Partido Revolucionario Institucional, 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”.<sup>113</sup>

A pesar de que por algún tiempo se lograron estos objetivos, gradualmente la efectividad del sistema político mexicano comenzó a disminuir. Esto debido en gran parte a los rasgos autoritarios y represivos que caracterizaron al régimen priísta, que llegó a su punto máximo a finales de los años sesenta y principios de los años setenta; al

---

<sup>112</sup> Parte de este orden legal fueron las leyes electorales de 1918 y posteriormente de 1946, a través de las cuales se inició el proceso de control de los comicios, que garantizaría la permanencia del partido en el poder. Aunque la Ley electoral de 1918, estableció competencias para que los tribunales penalizaran las violaciones al sufragio, la Suprema Corte de Justicia, como institución de servicio a la figura presidencial, estableció un criterio jurisprudencial para negar el amparo y la protección de la justicia federal al voto. Según Carlos Emilio Arenas y José de Jesús Orozco, “el cumplimiento del derecho electoral con anterioridad, más que exigirse jurídicamente ante tribunales imparciales, se negociaba políticamente en el seno de la autoridad electoral administrativa”. Los organismos responsables de las elecciones, estaban conformados por legisladores del partido en el poder. Arenas, Carlos Emilio y José de Jesús Orozco, “Derecho Electoral”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IX, IJJ-UNAM, México, 2004, pp. 6-14.

<sup>113</sup> Ver: Documentos históricos del Partido Revolucionario Institucional. Fuente: [http://www.prinl.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=24](http://www.prinl.org/index.php?option=com_content&task=view&id=24). Así como los: *Estatutos del Partido Revolucionario Mexicano, La ideología de la Revolución Mexicana. Declaración de principios PNR, PRM y PRI, documentos básicos*. M. Porrúa, México, 2001.

deterioro de las condiciones económicas del país, con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; y su impacto a nivel social, sobre todo en cuanto a la protección de los derechos humanos,<sup>114</sup> así como al desgaste del discurso revolucionario. Todos estos factores repercutieron en una pérdida de legitimidad del régimen, que se manifestó en lo siguiente:

- la falta de credibilidad en los procesos electorales,
- una cuestionable representación de los intereses de la sociedad en el gobierno,
- el costo político de la exclusión de algunos actores sociales y políticos,
- el aumento de la crítica y la presión internacional hacia los gobiernos mexicanos, sobre todo a partir de la administración de López Portillo.

Estos aspectos se convertirían en la columna vertebral de las distintas estrategias de legitimación que cada presidente implementó para enfrentarlos y subsanar sus efectos dentro y fuera del país. Asimismo, debemos recordar que la necesidad norteamericana de contar con el apoyo en su lucha anticomunista, tanto de organismos internacionales, como del mayor número de gobiernos de su zona de influencia, tuvo repercusión en la política desarrollada por los gobiernos mexicanos, y éstos a su vez, le dieron un uso particular a este contexto para contribuir a sus fines concretos, como fue

---

<sup>114</sup> En el Partido Revolucionario Institucional, los derechos humanos se fundamentaron a partir del iuspositivismo (en la vertiente jurídica se encuentra una explicación de este término). El PRI tuvo una visión jurídica emanada de la Constitución Política. En ese sentido, desde 1917 encontramos que tanto el PNR, como el PRM y el PRI vincularon y basaron sus posiciones respecto a los derechos humanos con un sentido de legalidad y de institucionalidad. De este modo, según el propio partido, las reformas internas a los documentos básicos son “adecuaciones a la actividad gubernamental, para mantenerse como vanguardia ideológica, y de sus métodos e instrumentos de acción a las variaciones en la composición y demandas de las fuerzas organizadas de la sociedad mexicana”. Aguirre Franco, J., *El Partido de la Revolución y el predominio del PRI*, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del DF, Serie Ensayos, 1986, pp. 99-100

la exclusión de sectores que pudieran representar un peligro para el propio gobierno.<sup>115</sup> No obstante la crítica al autoritarismo y represión del sistema, es necesario destacar que la estabilidad que esto generó, durante mucho tiempo, brindó a un gran sector de la población, un clima de certidumbre que coadyuvó al mantenimiento de una paz social que también fue útil para el régimen.

En los años sesenta, la posición de México respecto a los acontecimientos suscitados durante el conflicto de las dos potencias mundiales, se delineó con afirmaciones como la del Secretario de Gobernación durante el gobierno de Díaz Ordaz, Luis Echeverría, 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.”<sup>116</sup> Con este tipo de afirmaciones quedaba claro cuál era la postura gubernamental ante cualquier intento de subversión por parte de la sociedad, vislumbrándose la necesidad de restablecer la fuerza y el poder que la figura presidencial estaba perdiendo, ante acontecimientos como la huelga ferrocarrilera de 1958 y los movimientos de médicos y del sector estudiantil a nivel estatal.

---

<sup>115</sup> Algunos meses antes de que México ingresara a la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Manuel Ávila Camacho reformaría, en octubre de 1941, el artículo 145 del Código Penal, y se integró un nuevo delito: la *disolución social*, que se utilizaría como una herramienta gubernamental para reprimir y violentar las libertades de los grupos que, supuestamente, comulgaran con una ideología contraria al régimen. A raíz de los sucesos del 68, estos artículos son puestos a la opinión pública. En el año de 1970, el Código Penal Federal fue reformado, y en esa ocasión se derogó el artículo 145, también el 145 bis del Código Penal Federal y se removieron de dicho ordenamiento, una serie de artículos que fueron considerados inconstitucionales, antijurídicos y contrarios a la tradición política nacional. En la fecha que se discutió dicha reforma, julio 24 de 1970, el diputado Carlos Sánchez Cárdenas, demandó la libertad de quienes, en aquellos días estaban presos, como José Revueltas, Eli de Gortari, 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, 1º de octubre de 1987.

<sup>116</sup> Archivo General de la Nación, Caja 2907, Expediente 10. Es importante mencionar que existió un acercamiento de los regímenes priístas, 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 que era manejado por los gobiernos mexicanos.

La particular investidura presidencial mexicana o presidencialismo,<sup>117</sup> encontró sus fundamentos en la utilización del discurso revolucionario cuyas características mencionamos antes, con el cual se buscó, como lo refiere Ignacio Sosa, “legitimar un gobierno que interpreta y representa la voluntad popular, pero que no surge de ella”.<sup>118</sup> Tal búsqueda de legitimación se traduciría en una distancia de los gobiernos priístas con la verdadera voluntad del pueblo, que carecería de opciones reales que pudieran hacerle frente al poder hegemónico del partido gobernante.

Podemos dividir en tres niveles interrelacionados el enfoque de los derechos humanos desde la perspectiva política: el primero referido a la administración de Díaz Ordaz, que aunque nacionalista, se ligó, por particulares motivos, al discurso anticomunista, para acabar con cualquier intento de subversión interna. El siguiente, durante las administraciones de Echeverría y López Portillo, con énfasis en el fortalecimiento de los derechos sociales y el último, relativo a los gobiernos de De la Madrid y Salinas, en los cuales, el tema se centró en los derechos individuales, al quedar inserto en un nuevo discurso que respondió al contexto internacional y a las transformaciones de la sociedad. A continuación estudiaremos este proceso.

Uno de los problemas que tuvo que enfrentar el régimen priísta, al reprimir y excluir a sectores de la sociedad que pudieran representar un peligro para la estabilidad del sistema, fue el aumento de la disconformidad de ciertos grupos sociales hacia el régimen. Las consecuencias de estas represiones, como por ejemplo, la relativa al manejo de la huelga de los ferrocarrileros en 1958 y el costo político correspondiente, alcanzaron sus niveles más altos durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-

---

<sup>117</sup> El *presidencialismo* mexicano, identificado con la forma autoritaria y represiva de gobernar del régimen priísta, sería uno de los principales puntos de discusión de los legisladores ante la creación de la CNDH, ya que la misma se creó por decreto presidencial. Ver Diario de los Debates, 23 de junio de 1992, en las posturas de Guillermo Sánchez Nava, Humberto Zazueta Aguilar, del Partido de la Revolución Democrática. Ver Anexo 1, cuadro A, punto 54 P.

<sup>118</sup> Sosa Álvarez, Ignacio, *Ensayo sobre el discurso político mexicano*, UNAM/M.A. Porrúa, México, 1994. p.107 y ss.

1970), en los conocidos sucesos de 1968 en Tlaltelolco. El sistema político, ya erosionado por una falta de apertura a nuevos actores sociales, como el sector de los jóvenes, que buscaban un foro de expresión de su inconformidad ante el régimen, sufrió un verdadero desafío con 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, que pudieran contrarrestar el descrédito ganado por estas acciones violentas en contra de la sociedad, que se comienzan a manifestar más claramente en administraciones posteriores.<sup>119</sup>

Como se mencionó en el capítulo uno, la migración era considerada como un factor de riesgo para la seguridad nacional norteamericana por la posible expansión de ideas comunistas. Debido a la vecindad con México, esta problemática adquirió otras dimensiones ya que, como lo señalan autores como Soledad Loaeza, pudo llegar a motivar insurrecciones en el escenario mexicano.<sup>120</sup> Esto significó una constante presión por parte del gobierno de Washington para que México pusiera especial atención en su política migratoria, la cual marcó de forma importante al gobierno de Díaz Ordaz, quien en su búsqueda de recuperar la estabilidad, conllevaría a que su discurso se traslapara con el discurso anticomunista norteamericano.<sup>121</sup>

Una de las justificaciones por parte del gobierno respecto a los hechos represivos del 68, fue que se intentó evitar, mediante ese tipo de *operaciones*, un supuesto crecimiento comunista desestabilizador, que se estaba “gestando” desde los sectores estudiantiles del país, a través de infiltrados en estos ámbitos.<sup>122</sup> Si bien es cierto que

---

<sup>119</sup> González Casanova, Pablo, *La reforma política y sus perspectivas*, CFE, México, 1979.

<sup>120</sup> Loaeza, Soledad, “El colapso del milagro mexicano”, en: Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer, coordinadores, *Una historia contemporánea de México. Actores*, Tomo II, Editorial Océano, México, 2003, p.133.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> Loaeza, Soledad. *México 1968: Los orígenes de la transición*, en la revista *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XXX, No. 1, 1989. pp.66 y ss.

existía una discreta actividad de grupos comunistas previo al 68,<sup>123</sup> el *anticomunismo* en el régimen de Díaz Ordaz, sería utilizado para perpetuar el régimen.<sup>124</sup> Esto es señalado por Kate Doyle, quien menciona que, aunque las rígidas políticas anticomunistas norteamericanas<sup>125</sup> no llegaron con toda su fuerza a México, el gobierno las seguiría usando en su provecho.

Estos acontecimientos marcaron a la sociedad mexicana y tuvieron una resonancia posterior, en tanto se identificaba la esencia de la conciencia social y su injerencia en los procesos políticos del país, que al conjugarse con factores coyunturales, iniciaron una nueva etapa en la conceptualización del papel de la sociedad civil en el escenario de México.

## **2.2 El progresivo desgaste del gobierno priísta tradicional: 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, con el desarrollo de una serie de políticas encaminadas a tal efecto.<sup>126</sup> La política de Echeverría, a nivel externo, tendría una óptica particular sobre la relación que México mantuvo con los Estados Unidos y con

---

<sup>123</sup> El Partido Comunista Mexicano, meses antes de los sucesos del 68, realizó varias campañas de divulgación de la ideología comunista, sobre todo en el ámbito universitario, en el país. Aunque no se registra una influencia importante en tales acontecimientos de estas campañas. Archivo General de la Nación, Caja 448 8/01/1968.

<sup>124</sup> Es importante mencionar que, para algunos estudiosos del tema, la violencia que registró el país en 1968, en Tlatelolco y en 1971, en el jueves de Corpus, además de controlar la estabilidad interna del gobierno, coadyuvaba a un plan, de la propia CIA, para mantener el equilibrio político y social del país, en contubernio con los propios presidentes Díaz Ordaz y Luis Echeverría. Ver el documental “Los Halcones, Terrorismo de Estado”, Canal seis de julio, Memoria y Verdad A.C., 2006.

<sup>125</sup> Según Kate Doyle, las políticas no fueron tan rígidas en el país, en gran parte debido a que el Gobierno de México, con su retórica democrática, por un lado, y su rígida y silenciosa represión a los grupos subversivos en su territorio, por otro, mantenía la confianza de Estados Unidos en que el país no daría problemas a su estabilidad, ni representaría un freno en su lucha anticomunista en la región. Ver: Doyle, Kate, *The quiet americans: U.S. policy in Mexico during the Cold War*, fragmento de una serie de conferencias organizadas por la SRE, que tendrían lugar del 7 al 9 de noviembre de 2002.

<sup>126</sup> Entre estas destacan, la relativa al “desarrollo compartido”, o el incremento del número de empresas de participación estatal; el apoyo a una mejor distribución del ingreso, así como el impulso a la organización del ejido y la propiedad comunal, entre otras, que buscaban principalmente saldar cuentas con los disconformes desde varios niveles de la sociedad.

otros países, buscando la consolidación de su proyecto económico y político.<sup>127</sup> El discurso de Echeverría se basó en que debían de buscarse medios alternos a Estados Unidos, y así reducir la dependencia hacia este 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.”<sup>128</sup>

Debemos mencionar que Echeverría utilizó algunos acuerdos con la Unión Soviética, sobre todo de carácter tecnológico, para quedar en buena posición ante el exterior, sin rebasar los límites que le permitía su relación con Estados Unidos.<sup>129</sup>

Internamente, 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 agresivas políticas en contra de grupos comunistas: era el propio gobierno mexicano, con su autoritarismo, el garante de la estabilidad que buscaba Norteamérica.<sup>130</sup> Sin embargo, en esta ocasión el gobierno mexicano buscó un equilibrio en sus políticas para “compensar” los sucesos violentos causados por la fuerza pública y grupos encubiertos. De esta forma, el presidente Echeverría propuso también una Reforma educativa de fondo, que pudiera asegurar el

---

<sup>127</sup> Desde sus primeros viajes al extranjero, es evidente la inclinación de Echeverría para mostrar a México como una “sociedad con la voluntad de integrarse” en un nuevo esquema político, como afirmó para la prensa estadounidense en 1972. *Washington Post*, 15 de junio de 1972.

<sup>128</sup> Echeverría, Luis, segundo informe de gobierno, 1972, Presidencia de la República, México. Echeverría utilizaría como un instrumento de legitimación al interior del país, sus relaciones con la Unión Soviética y, en general, con los países del bloque socialista. Cabe señalar que la mayoría de sus contactos con el bloque no tuvieron resultados reales, y estas relaciones terminaron siendo meramente simbólicas. Ver: Garza, Humberto, “Las relaciones México-URSS” en *Foro Internacional*, Vol. XXVIII No.4, abril-junio 1988, p. 762.

<sup>129</sup> 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*. Ver: Archivo Histórico Diplomático de México, 1981, folios 142 a 147, y archivo de la SRE, clasificación III-6683-1 primera.

<sup>130</sup> Recordemos que también al inicio de su administración, Echeverría tendría que enfrentar la crítica sobre lo sucedido en el llamado *Jueves de Corpus*, el 10 de junio de 1971, en donde se dio una represión por parte del gobierno a estudiantes y maestros que tuvo lugar en las inmediaciones del casco de Santo Tomás, en México, D.F. Ver: Monge, Raúl, “El cuestionario del genocidio”, en *Proceso*, No. 1340, julio de 2002.

avance del país, y lograra “la eficiencia de los centros educativos y el aumento de la calidad en los mismos.”<sup>131</sup> Esto con el objetivo de atraer al sector estudiantil, uno de los más afectados por la política represiva del régimen.<sup>132</sup> Aunque esta política sí atrajo a algunos, no fue del todo eficaz ante la izquierda radical,<sup>133</sup> parte de origen universitario, que recurriría a la violencia y, daría lugar, desde los primeros años de la década de los años setenta, como lo señala Oscar Flores, a la génesis de la guerrilla urbana, formada por estudiantes y profesores disidentes de las diferentes corrientes de la izquierda, que después del año del 68 pasarían de las acciones críticas, abiertas y legales, a las violentas y desde la clandestinidad.<sup>134</sup> Estos movimientos también serían frenados violentamente por las fuerzas policíacas, mostrando el poder del Estado por encima de los derechos humanos, impactando 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.<sup>135</sup> El control de lo que era publicado respecto a la figura presidencial, así como la represión hacia los críticos de su discurso,

---

<sup>131</sup> Discurso de Echeverría con los rectores de las universidades del país, Los Pinos, México, D.F., 15 de febrero de 1971. Para Echeverría, era necesario que su discurso renovador e integracionista, como lo señalara Cosío Villegas, tuviera un valor en sí mismo, independientemente de que lo propuesto fuera realmente implementado o siquiera viable. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1973, pp. 15-67.

<sup>132</sup> La integración en su propio gobierno, de un gran número de jóvenes de distintos frentes políticos, facilitó que su imagen creciera y que fuera él el centro de poder sobre el que giraran sus políticas, además de coadyuvar a la legitimación ante la sociedad, por intentar anteponer esta juventud, al anquilosamiento de los políticos del pasado. A pesar de que este efecto encontró un eco de aceptación por parte de la sociedad, en donde algunas opiniones mostraban una confianza en la voluntad reformista de Echeverría, este presidente también sufriría críticas desde el seno de su partido, al no incluir de principio, más que a jóvenes que pudieran garantizarle un control, alejándose, aparentemente, de la vieja estructura priísta. Lo que lo dejaba en una posición debilitada, sin el apoyo de la sociedad, ni del partido, y menos del sector empresarial, con quien también había tenido un desencuentro. Rousseau, Isabel, *México, ¿una revolución silenciosa? 1970-1995*, El Colegio de México, México, 2001.

<sup>133</sup> Es importante señalar que para este momento, además del Partido Comunista Mexicano, ya existían diversos grupos identificados con tendencias de izquierda, como el Partido Obrero Campesino de México, la Liga Leninista Espartaco, el Partido Popular Socialista y el Partido Socialista de los Trabajadores, cada uno de estos grupos tendrían un perfil determinado, y un grado de injerencia distintos, como lo señalan autores como Barry Carr, además de diferente operatividad, de acuerdo al perfil de sus miembros y a la influencia que tendrían del exterior. Para un análisis pormenorizado de este tema ver: Carr, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, Era, México, 1996.

<sup>134</sup> Flores, Óscar, “Del movimiento universitario a la guerrilla”, Oikión, Verónica y Marta Eugenia García, editoras, *Movimientos armados en México, siglo XX*, Vol. 1, El Colegio de Michoacán/CIESAS, México, 2006, p.487.

<sup>135</sup> En julio de 1976, Julio Scherer, director del periódico Excélsior, es expulsado de este medio por una operación que se presume fue organizada por el gobierno de Luis Echeverría.

fueron la mejor forma de darle fuerza a su gobierno, cuyos bastiones supuestamente “emanaban” de la Revolución. Estos elementos propagandísticos continuaron siendo parte del discurso político, pues no había una verdadera crítica que pudiera negar o desacreditar lo expuesto por el presidente.

Con lo anterior, también se vulneraron la libertad de expresión y de prensa, lo cual, Echeverría intentaría soslayar y matizar para los observadores de fuera. Al respecto, podemos recordar la campaña por hacer aprobar en la ONU, su Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, durante su gobierno.<sup>136</sup> Esta Carta, sirvió para fortalecer la posición de Echeverría 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.<sup>137</sup> Aquí podemos destacar que se retomaría la esencia de los derechos sociales,<sup>138</sup> e incluso un amplio espectro de los derechos humanos de la tercera generación, tales como el tema de la educación y la cultura, la cooperación y solidaridad para el desarrollo económico de las naciones, el desarme enfocado al establecimiento de la paz mundial y un tema vanguardista para ese momento, como lo fue la protección del medio ambiente. Todo lo anterior con un carácter nacionalista, en donde cada Estado

---

<sup>136</sup> La carta fue aprobada el 12 de diciembre de 1974, y 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 transnacionales y la posibilidad de expropiación que planteaba. De esta forma, no encontraría mayor eco su propuesta en términos reales, aunque sí fue un claro ejemplo de su política particular. Ver: Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo, coordinadores, *Una historia contemporánea de México. Transformaciones y permanencias*, Tomo I, Editorial Océano, México, 2003, p.133.

<sup>137</sup> La Carta ofrece varios niveles de lectura, pero era preciso mencionar en el presente apartado, su importancia para el enfoque político de Echeverría y su visión internacional sobre el tema de los derechos humanos. En su discurso, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, Echeverría expuso la necesidad de que se desarrollara una verdadera conciencia sobre la importancia de lograr una convergencia entre los intereses de las naciones más avanzadas con aquellas en vías de desarrollo, planteando que una economía sólida, generaría una mayor estabilidad política y un fortalecimiento social. 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.

<sup>138</sup> Es importante resaltar que la situación económica del país durante el gobierno de Echeverría empezó a mostrar signos de deterioro que se reflejaban en un descontento social. Lo cual, motivó que este presidente incluyera diversas políticas de tipo social para intentar contrarrestar tal efecto.

era responsable de asegurar estos derechos, señalando como reglas del juego los principios de no agresión y no intervención.

A través de los elementos anteriores, se puede observar que Echeverría retomaría el sesgo nacionalista del discurso revolucionario, intentando asegurar con esto la restauración del sistema que lo había llevado al poder. El matiz revolucionario del discurso priísta, con Echeverría tuvo todavía la carga ideológica del pasado, en tanto la búsqueda de la justicia social, por medio de una observancia directa del Estado a temas como el de los derechos que en esta óptica, según mencionábamos antes, adquirieron el carácter de derechos nacionales. La posición echeverrista, sintetizada en su Carta de Derechos, pronto se debilitó debido, en parte, a las transformaciones del propio contexto internacional, como lo vimos en el capítulo uno, marcado por una nueva manera de entender los derechos humanos, ahora desde el individuo, y con esta evolución, surgirían nuevas concepciones respecto a la protección y la salvaguarda de los mismos.

Respecto a la evolución antes citada, debemos recordar cómo, durante la década de 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 por parte de Estados Unidos.<sup>139</sup> Estos esfuerzos tuvieron como resultado cambios en la postura oficial norteamericana,<sup>140</sup> que también sería influida por otros sucesos, como los acuerdos tomados en las *Conferencias de Seguridad y Cooperación en Europa* realizadas en Helsinki que, además de reconocer las fronteras surgidas de la Segunda Guerra Mundial, reforzaron la cooperación económica entre las naciones en conflicto, y los países que suscribieron los

---

<sup>139</sup> Doyle, Kate, “La diplomacia tranquila”, en *Proceso*, No. 1384, 11 de mayo de 2003. p.22.

<sup>140</sup> En 1977, se da el primer informe sobre derechos humanos del Departamento de Estado norteamericano, creándose también la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios en este mismo año. Fuente: [http://usinfo.state.gov/esp/home/topics/democracy\\_human\\_rights/dhr\\_reports/Antecedentes\\_del\\_informe\\_anual\\_de\\_Estados\\_Unidos\\_sobre\\_derechos\\_humanos.html](http://usinfo.state.gov/esp/home/topics/democracy_human_rights/dhr_reports/Antecedentes_del_informe_anual_de_Estados_Unidos_sobre_derechos_humanos.html)

acuerdos emanados de estas conferencias se obligaban a respetar los derechos humanos y las libertades de los individuos.<sup>141</sup> 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, que le dio un nuevo rostro al capitalismo global en los años ochenta.<sup>142</sup> Cabe mencionar que a lo anterior, se sumaron 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.<sup>143</sup>

Mientras esta nueva óptica permeaba el escenario mundial, en México se dio un periodo marcado por la violencia, pues, de acuerdo a un informe emitido por la CNDH en 2001, la cifra de los secuestros cometidos por agentes del Gobierno Mexicano entre 1974 y 1978, fue aproximadamente de 350 casos. La información, durante esos años, fue controlada por el propio gobierno, ocultando este tipo de violencia, como lo señalan autores como Sergio Aguayo, a la opinión pública.<sup>144</sup> En cuanto a esto, hay evidencia de que el gobierno norteamericano tenía conocimiento de estos hechos desde 1968, y nunca hizo nada, ya que no contravenía sus intereses.<sup>145</sup> Tales sucesos motivaron el surgimiento de presiones a nivel internacional, como los informes de *Amnistía*

---

<sup>141</sup> Flisfisch, Angel, *La crisis de hegemonía, la distensión y la América Latina*, FCE, México, 1983. Como recordaremos, el reclamo de la Unión Soviética a Estados Unidos sería que también Estados Unidos se comprometiera a jugar con las mismas reglas que exigía, y esto contribuiría con el cambio de la postura norteamericana.

<sup>142</sup> Recordemos que con el informe de la Comisión Trilateral, la conceptualización de los derechos humanos y la democracia, empezaría a cambiar la forma de abordar estos temas y su vinculación con temas tan esenciales como el económico que trataremos posteriormente.

<sup>143</sup> Este tema será tratado con profundidad en la sección correspondiente a la vertiente económica.

<sup>144</sup> Aguayo, Sergio, *La Charola*, Grijalbo, México, 2001.

<sup>145</sup> En un artículo del 2003, publicado por 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. Según algunos documentos desclasificados expuestos por Doyle en su artículo, los Estados Unidos no estaban interesados en dar a conocer estos hechos, extendiendo una complicidad con su contraparte mexicana. Ver: Doyle, Kate, *Human Rights and the Dirty War in Mexico*, The National Security Archive, en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB89/>

*Internacional*, que fue la única organización en llevar un registro sobre los casos de tortura y desapariciones de ese tiempo, que se asociaban con el gobierno y la policía.

Con la sucesión presidencial de 1976, en la cual, José López Portillo llegó al poder, comenzaba 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 a Echeverría, por llevar “los ideales de nuestra Revolución al ámbito internacional, con vigor y lucidez sin precedente”.<sup>146</sup> Como veremos más adelante, el discurso revolucionario, respecto a los derechos humanos, tomó con López Portillo, un sesgo distinto a su antecesor.

Este presidente tuvo que hacer campaña para enfrentar distintos factores en su contra como el descrédito derivado de la abstención y su contienda sin rivales para la presidencia, y que por las discusiones internas del PAN, ese año este partido no postuló ningún candidato a la presidencia. Recordemos que 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 de un nuevo régimen priísta, el presidente optó por la vía de la reforma, y para diseñarla, participaron ideólogos priístas como Jesús Reyes Heróles, quien inició el proceso en 1977. Su ideal era “promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país,

---

<sup>146</sup> Mensaje de José López Portillo al tomar posesión de la presidencia de la República, primero de diciembre de 1976. Cabe señalar que el agotamiento del discurso de la Revolución se haría patente en este sexenio, y si bien los presidentes siguientes continuarían enarbolándolo, como base de sus políticas, ya no tendría la fuerza y la influencia que en años anteriores. La represión hacia la crítica de tal debilidad discursiva, como mencionamos en el caso de Echeverría, continuaría, y el filtro estatal continuaría desarrollando una imagen de aparente poder y control político que desembocaría en la fragmentación y toma de conciencia de la sociedad en los años siguientes.

para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática”.<sup>147</sup>

Fue entonces cuando se promulgó, por iniciativa de López Portillo, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), el 30 de diciembre de 1977, y que estaría en vigor por 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.<sup>148</sup> 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 izquierda, como Rosario Ibarra de Piedra, que beneficiaba a un buen número de presos políticos.<sup>149</sup>

Esta presión de una sociedad disconforme, y que comenzaba a tener un peso en las decisiones gubernamentales, sería un tema que se abordó en los debates legislativos que le dieran origen a la CNDH, en este caso, la participación del diputado Jorge Moscoso Pedrero, del PRD, 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.”<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> 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.

<sup>148</sup> Esto es importante para nuestro estudio pues, si bien ya se incluía la participación de la oposición en México, debido a este nuevo acercamiento al poder, se iría debilitando a tal punto de que sería la sociedad organizada, ya para finales de los años setenta e inicios de los años ochenta, quien representaría una verdadera oposición al régimen impuesto. La vertiente social de este trabajo profundizará en este tema.

<sup>149</sup> Rosario Ibarra de Piedra, una de las principales impulsoras de los movimientos de la sociedad civil, y madre de Jesús Ibarra un estudiante desaparecido en esta época, en una entrevista que le hizo el periódico *El Universal* en 2003, comenta su experiencia de perseguir a Luis Echeverría buscando le aclarara la situación de la desaparición de su hijo sin tener respuesta, y por la presión ejercida por ella y por otros grupos, lograron que López Portillo decretara la Ley de Amnistía en su período. Entrevista realizada por Jorge Alejandro Medellín, de *El Universal*, primera plana, martes 13 de mayo de 2003.

<sup>150</sup> Postura del diputado Jorge Moscoso Pedrero, del Partido de la Revolución Democrática, *Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Anexo 1, cuadro A, punto 47 P.

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 que transitó el país durante la década de los años setenta.<sup>151</sup> Como lo señalara 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”.<sup>152</sup>

Por otro lado, el discurso de la Revolución se hacía una vez más presente en esta administración, complementándose con mecanismos diseñados para legitimar la imagen presidencial. Un ejemplo de esto fue la Alianza para la Producción, programa implementado por López Portillo que buscaba contrarrestar los efectos de la inflación, mediante “un concurso conciente y responsable de todos los mexicanos”,<sup>153</sup> e intentaba hacerle frente a un modo de desarrollo que según este presidente, se había agotado, alejándose del “modelo de país que aspira la Revolución Mexicana”.<sup>154</sup>

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 citadas, como en los Informes Linowitz de 1975 y 1976, que criticaban la política de intervención norteamericana.<sup>155</sup> Estos cambios durante la administración Carter, fueron prueba del creciente poder del movimiento internacional en favor de la protección de los derechos humanos, que Estados Unidos utilizaría para fijar la posición de su política, la cual sería

---

<sup>151</sup> González Casanova, Pablo, *La reforma política y sus perspectivas*, CFE, México, 1979.

<sup>152</sup> Aguayo, Sergio, “El impacto de la guerrilla en la vida mexicana”, en Oikión, Verónica y Marta Eugenia García, editoras, *Movimientos Armados en México, siglo XX*, Vol. 1, El Colegio de Michoacán/CIESAS, México, 2006.

<sup>153</sup> Primer informe de gobierno de José López Portillo, primero de septiembre de 1977.

<sup>154</sup> La Alianza para la Producción significó un instrumento más para buscar la aceptación y el apoyo de la sociedad, quedando inserto en un discurso revolucionario difuso, que sólo serviría de marco para la implementación de este tipo de políticas, en un intento por mostrar una aparente continuidad del compromiso histórico del partido, pero dejando de lado las verdaderas necesidades de la nación.

<sup>155</sup> Recordemos que en los Informes Linowitz, se criticaba la política de intervención norteamericana. En estos informes se muestra una clara preocupación por las violaciones a los derechos humanos.

de gran influencia para el posterior cambio en la ideología oficial de México respecto al tema.

Este 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, sumándose a los presupuestos del mencionado discurso, los derechos de carácter político, como el derecho a la información y participación política, a través de este enfoque individual que coincidiría con los cambios que a nivel mundial estaban teniendo lugar respecto a la nueva forma de concebir la protección de los derechos humanos, quedando obligado México a coincidir con este contexto. Para tal efecto, sus propios instrumentos políticos, como el discurso revolucionario, sufrirían la adecuación ante los nuevos requerimientos y presiones del exterior.

En un discurso de 1977, celebrando el día de la Libertad de Prensa, el presidente López Portillo señalaría que “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.”<sup>156</sup>

Mediante esto, 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.<sup>157</sup> Sin embargo, es importante

---

<sup>156</sup> Discurso de López Portillo el día de la Libertad de Prensa, 7 de junio de 1977.

<sup>157</sup> Son fundamentales las reformas a la Constitución que lleva a cabo el presidente López Portillo, respecto a los artículos 6° y 8°, relativos al derecho a la información, estableciendo esta prerrogativa para los ciudadanos y señalando al Estado como responsable de garantizarla.

señalar que estas declaraciones respondían únicamente a la importancia que estaba tomando el tema de los derechos humanos a nivel mundial.

Es importante mencionar que 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,<sup>158</sup> lo cual atrajo la atención de Estados Unidos. En un informe solicitado de forma expresa por Carter,<sup>159</sup> además de que se incluían diversos aspectos de las relaciones entre México y los Estados Unidos, contenía un anexo que trataba exclusivamente el tema de los derechos humanos.<sup>160</sup>

En este documento, se reportaban violaciones por parte de autoridades mexicanas; señalando como responsable a un grupo paramilitar conocido como Brigada Blanca, quien era una fuerza en contra del terrorismo y los grupos opositores a las políticas del régimen.<sup>161</sup> El anexo señalaba que se habían registrado cerca de 300

---

<sup>158</sup> Es en este periodo cuando surge uno de los grupos civiles más importantes en México, relacionados con la protección de los derechos humanos, éste surgiría ante la falta de respuesta por parte del gobierno. Nos referimos al Comité Eureka, encabezado por Rosario Ibarra, y que se formó en abril de 1977 durante una reunión de delegados de organizaciones de familiares de personas desaparecidas por el Gobierno, celebrada en Monterrey, N.L., y cuyo nombre completo fue el de Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos. Fuente: Amnistía Internacional, fuente: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410051998?open&of=ESL-2M2>

<sup>159</sup> National Security Council, *Presidential Review Memorandum. Review of U.S. policies toward México*, Washington, D.C., 21 de noviembre de 1978, disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/>

<sup>160</sup> Es necesario aclarar que los informes contenidos en el *Presidential Review Memorandum. Review of U.S. policies toward México*, eran para uso exclusivo del gobierno de los Estados Unidos, y que la mayor parte de los norteamericanos desconocían las prácticas que el gobierno de México realizó en esa época. Esto se debía fundamentalmente a que si la información llegaba a la opinión pública, las relaciones entre los dos países podrían desestabilizarse, y era necesario mantener estos datos alejados de cualquier tipo de publicidad. Esta información sería utilizada únicamente como parte de un constante monitoreo de la situación en México, revisando que las violaciones a los derechos humanos pudieran mantenerse en los límites que Estados Unidos considerara todavía controlables por el propio gobierno mexicano.

<sup>161</sup> 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, y colaborador cercano de José López Portillo. Esteve Díaz, *Las Armas de la Utopía*, IPS, México, 1996.

desapariciones en los últimos diez años relacionadas con el grupo ya mencionado.<sup>162</sup> Amnistía Internacional también haría una relación de los desaparecidos durante el gobierno de López Portillo, que sería publicada años más tarde,<sup>163</sup> entre estos desaparecidos, estuvo el ex diputado Humberto Zazueta, quien tuvo una participación importante en los debates relativos al desarrollo de la CNDH.<sup>164</sup>

En el contexto internacional, aunque a finales de los años setenta se vivía en el mundo una etapa de distensión entre las dos potencias mundiales, México actuaría de manera “peligrosa” para los intereses norteamericanos. Durante un periodo marcado por un distanciamiento entre los dos países,<sup>165</sup> el gobierno mexicano, en aras de seguir proyectando una imagen renovada e integracionista, daría algunos apoyos no muy bien vistos por los Estados Unidos, a países como Nicaragua, lo que aumentó el nivel de tensión entre Norteamérica y México.<sup>166</sup> De este modo, López Portillo continuaba con una política que buscaba el reconocimiento de la izquierda internacional y, como lo

---

<sup>162</sup> 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 por parte del gobierno en el futuro. Postura del diputado Jorge Moscoso Pedrero, del Partido de la Revolución Democrática, *Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Anexo 1, cuadro A, punto 56 S. Es necesario citar la labor de la CNDH sobre el tema de los desaparecidos por el grupo antes mencionado. En el año 2000 se 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 denunciados. El seguimiento de este caso, y las acciones detalladas de la Comisión sobre el mismo pueden consultarse en la *Gaceta*, No. 36, CNDH, noviembre 2001.

<sup>163</sup> Ver: Amnistía Internacional- casos recopilados por este organismo, sobre varios desaparecidos durante el gobierno de López Portillo. <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410051998?open&of=ESL-2M2>

<sup>164</sup> Humberto Zazueta, sería diputado en la LV Legislatura del Congreso de la Unión, por parte del PRD, en la cual se discutiría el sustento legal de la CNDH. En su juventud fue capturado por pertenecer a la Liga 23 de septiembre. En una entrevista que dio en 2001, Zazueta confirmó que en 1979, él y su familia fueron torturados por parte de miembros de la Brigada Blanca, para obtener información que sirviera para desintegrar este grupo guerrillero que se consideraba de gran peligro para la estabilidad del régimen. 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>

<sup>165</sup> En lo que respecta al contexto y la presión internacional que enfrentaría la administración de López Portillo, podemos mencionar su particular posición ante los Estados Unidos. El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, daría a la relación de México respecto a aquel país, una cierta distancia y una aparente independencia, 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.

<sup>166</sup> El gobierno del presidente López Portillo, coincidió con los primeros años del gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, y en este periodo se buscó tender “puentes de apoyo y solidaridad” entre ambos gobiernos y, esta política al exterior no beneficiaría del todo a la ya de por sí tensa relación con Estados Unidos.

señala Lorenzo Meyer, no era la defensa del principio de *no intervención* lo que había llevado a López Portillo 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.”<sup>167</sup> Si bien es difícil esquematizar la realidad que sufría el país en materia de violencia y represión durante esos años, lo cierto es que, aún en este punto de franco deterioro del sistema priísta, este intentaría conservar, por los medios que tuviera a su alcance, el poder en este escenario de crisis política, y de un claro rezago en su discurso respecto a la realidad mundial.<sup>168</sup>

A fin de mejorar su imagen hacia el exterior, práctica común de los regímenes priístas, y evitar la crítica internacional, López Portillo insertó en su discurso internacional 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, asumiendo éstos la responsabilidad de protección y salvaguarda de los derechos. En una ponencia en las Naciones Unidas, 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.”<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Meyer, Lorenzo, “La Guerra Fría en el mundo periférico”, en Spenser, Daniela, coordinadora, *Espejos de la Guerra Fría: México América Central y el Caribe*, M.A. Porrúa/SER/CIESAS, México, 2004, página 111.

<sup>168</sup> Cabe decir que en el periodo de López Portillo comienzan a darse avances importantes en materia de derechos humanos, al menos en papel, pues es en este periodo cuando se firman y ratifican algunos tratados internacionales, y esto es importante para académicos como el Dr. Héctor Fix-Zamudio, en la particular evolución de los derechos humanos en nuestro país. Entrevista con el Dr. Héctor Fix-Zamudio, realizada el 21 de noviembre de 2007.

<sup>169</sup> Discurso pronunciado por José López Portillo ante la Organización de las Naciones Unidas, el 27 de septiembre de 1979.

Años más tarde, este tema sería expuesto en un debate parlamentario relativo al desarrollo de la CNDH, por el diputado Martín Tavera 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.”<sup>170</sup>

En este fragmento se observa la percepción de los legisladores respecto a los sucesos internacionales que impactaron en la postura relativa a la protección de los derechos humanos, y se plantea que esto sería posible sólo si este respeto proviniese desde el propio Estado. En este sentido, durante la administración de López Portillo observamos avances significativos en el tema, como la Reforma Electoral de 1977 y la Ley de Amnistía de 1978, producto de la presión de una sociedad que empezaba a organizarse y demandaba ser escuchada, como fue el caso de los esfuerzos de las primeras organizaciones sociales mexicanas como el Comité Eureka.<sup>171</sup>

Es en este periodo, cuando 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, que sería otro antecedente de las instancias oficiales para la protección de los derechos humanos en México.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> Debate 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.

<sup>171</sup> En la vertiente social, veremos el significado y la importancia de esta presión social, en los cambios registrados en México, en este periodo.

<sup>172</sup> Cabe 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.

Por último, podemos mencionar que la crisis económica al final del sexenio de López Portillo, tras el problema de la baja en los precios del petróleo,<sup>173</sup> las devaluaciones que llevaron a tomar medidas como la nacionalización de la banca y la inflación, tendrían como resultado el descontento social dejando un contexto complicado para la permanencia del régimen. Sobre todo, porque parte de la solución a la situación económica del país, tendría que buscarse en el exterior, con apoyos condicionados a cambios estructurales fundamentales.

### **2.3 El nuevo modelo político nacional: 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 varios sectores de la sociedad inconformes ante la inestabilidad política y económica. Algunos de los factores que confluieron 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, respecto a los comicios estatales de Durango y Chihuahua, en 1985 y 1986.<sup>174</sup> De carácter económico, destaca el préstamo de tres mil setecientos millones de dólares del FMI, solicitado por De la Madrid en diciembre de 1982, y que le fue concedido con el respaldo de Estados Unidos.

---

<sup>173</sup> La caída de los precios del petróleo a nivel mundial, trajeron graves consecuencias para la economía mexicana durante el gobierno de José López Portillo, que había basado el presupuesto federal en los ingresos derivados de la venta de este producto.

<sup>174</sup> 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. Las cuales fueron negadas por el organismo electoral correspondiente, por estar controlado por el PRI. El Partido Acción Nacional 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 8 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.

El gobierno norteamericano estaba interesado en apoyar a De la Madrid, pues era claro que necesitaban que México no se desestabilizara, ya que la tensión del conflicto en Centroamérica estaba pasando por uno de sus momentos más ríspidos, y a la administración de Reagan le convenía llevar una buena relación con este país, por lo que ofreció al nuevo presidente 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 le permitiera a México integrarse al escenario global, que analizaremos posteriormente en la vertiente económica. Otro de los motivos de intentar un acercamiento mayor entre los países, fue el problema de los migrantes en la frontera norte, que además de vincularse con problemas de carácter político y económico, tenía una implicación directa con el tema de la violación de los derechos humanos.<sup>175</sup> Todo lo anterior, proporcionó las condiciones necesarias para que se dieran cambios importantes en el discurso oficial, y era tiempo de asumir una postura diferente para afrontar los nuevos requerimientos políticos y sociales que se presentaban en la realidad mexicana del inicio de la década de los años ochenta.

El presidente De la Madrid propuso, desde el inicio de su administración, nuevamente como parte de una estrategia de legitimación, lo que él llamó las siete tesis rectoras de su gobierno. Estas fueron la consolidación del *Nacionalismo Revolucionario*, buscando 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

---

<sup>175</sup> Excelsior. 8 de diciembre de 1982. La primera Ley en materia de migración tiene su fundamento en la XIV Enmienda, Sección primera de la Constitución de los Estados Unidos y fue promulgada en 1940, pero fue sustituida en 1952 por la Ley de Inmigración y Nacionalidad. Durante tres décadas, se presentaron varios intentos fallidos para reformarla, siendo uno de los últimos el proyecto Simpson Mazzoli, que fue introducido para su discusión en marzo de 1982, pero fue hasta el 6 de noviembre de 1986, en que fue aprobada la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA), comúnmente conocida como la Ley Simpson Rodino. El postulado que se traduce de dicha Ley es la de "recuperar el control de sus fronteras". Fuente: <http://www.senado.gob.mx/iilsen/docs/zip/diagnostico%20migratorio.pdf>

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 intentaría “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”.<sup>176</sup>

De esta forma, De la Madrid incluía en su discurso de Nacionalismo Revolucionario, conceptos básicos del liberalismo, como la soberanía, la democracia y la justicia social.<sup>177</sup> Es importante resaltar que la innovación del discurso revolucionario que tuvo lugar en su administración pues, si bien desde López Portillo comenzó a darse el cambio del tipo de 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 contexto internacional, cuando se insertó completamente este nuevo enfoque en el discurso revolucionario.<sup>178</sup>

El llamado realismo político de Miguel de la Madrid terminó por alejar más al partido de los ideales tradicionales de la Revolución Mexicana sostenido por la idea de perseguir la justicia distributiva.<sup>179</sup> De la Madrid sustituyó el antiguo modelo de bienestar por la privatización en todos los sectores de la economía, particularmente en lo

---

<sup>176</sup> De la Madrid, Miguel, discurso del 5 de enero de 1982.

<sup>177</sup> Bautista Romero, Jaime, “México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?” en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 26, No. 103, octubre- diciembre de 1995.

<sup>178</sup> Esta evolución es importante, pues propone el escenario sobre el cuál, años más tarde, será desarrollado el trabajo de protección de los derechos humanos de la CNDH. Este organismo, en su propia evolución, ha retomado, como se verá más adelante, los temas sociales, correspondientes, sobre todo a la segunda y tercera generación de los derechos humanos.

<sup>179</sup> 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, coordinador, *El Partido de la Revolución. Institucionalización y conflictos 1928-1999*, FCE, México, 2000, *Op. Cit.*, p. 506

referente a las empresas paraestatales y a los servicios básicos de asistencia social, proceso que se intensificó en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.<sup>180</sup>

No obstante las medidas legitimadoras y de renovación del nuevo gobierno, el clima de inestabilidad social y política durante el periodo de Miguel de la Madrid, creció, a la par de los esfuerzos de la oposición para tener mayor representatividad en el gobierno, debilitando 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 más que en años anteriores, aumentando su injerencia en las decisiones y en la política del país, y volviéndose un recurso ante la falta de representación política dentro del sistema, que si bien se mostraba más “abierto” a la participación de fuerzas políticas contrarias, realmente no era un recurso para encauzar el descontento de amplios sectores de la población,<sup>181</sup> sobre todo por el tema de las violaciones de los derechos humanos. 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

---

<sup>180</sup> Dicha política ocasionó el descontento generalizado de los ciudadanos, quienes se manifestaron con movilizaciones, plantones, bloqueos carreteros, huelgas de hambre y revueltas, desde Oaxaca hasta Sinaloa. Su sucesor, Carlos Salinas de Gortari, hereda la agudización de la crisis socioeconómica.

<sup>181</sup> Muñoz Patraca, Víctor Manuel, *Del autoritarismo a la democracia: dos decenios de cambio político en México*, Siglo XXI, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2001.

Mexicana de Derechos Humanos, A.C.,<sup>182</sup> convirtiéndose en un síntoma evidente del descontento de la sociedad y cuya repercusión será tratada en nuestra vertiente social.<sup>183</sup>

En este escenario, surgieron también otras instancias locales para la protección de los derechos humanos, como por ejemplo, el surgimiento de la Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima, que se estableció por la Ley Orgánica Municipal en diciembre de 1984.<sup>184</sup> Un caso que es importante mencionar por su relevancia, fue el que se dio en el ámbito educativo, en 1985, con el Consejo Universitario de la UNAM, que aprobó el estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, donde Jorge Carpizo, junto con el jurista Héctor Fix Zamudio fueron dos de los principales impulsores de este organismo.

Encontramos escasas referencias del presidente De la Madrid, respecto a la implementación de políticas de protección de los derechos humanos. Es por esto, en gran parte, que surgen estos organismos que la sociedad estaba demandando. Sólo destacan algunas acciones gubernamentales, como las reformas constitucionales tendientes a cubrir los lineamientos del nuevo entorno global, relativas a los artículos 25

---

<sup>182</sup> 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, A.C., también se creó en 1984, por personalidades de distintos frentes, que iban desde el sector político, hasta el académico y de la sociedad civil, como 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 materia de derechos humanos.

<sup>183</sup> Sobre este punto, el diputado Humberto Zazueta, en los debates legislativos en torno a la CNDH, destaca la importancia de organizaciones no gubernamentales, como un factor indispensable para entender cómo fue la evolución de la protección de los derechos humanos en México. Al respecto, señalaba: “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.” Postura del diputado Humberto Zazueta Aguilar, del Partido de la Revolución Democrática, *Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Anexo 1, cuadro A, punto 59 S.

<sup>184</sup> Fuente: <http://www.amdh.com.mx/>

y 26, que tendrían relación con la *Ley de Planeación* que regulaba el mecanismo de Planeación Democrática mencionado anteriormente.<sup>185</sup>

En uno de sus discursos, De la Madrid señaló que el deber del Estado respecto a la protección de los derechos humanos, consistía en asegurar los aspectos que se encontraban plasmados en la Carta Magna, siendo su principal preocupación, el procurar el respeto a las garantías individuales, de acuerdo a los principios constitucionales.<sup>186</sup> En esto encontramos un eco con su antecesor, aunque desde dos puntos de vista distintos, pues es con Miguel de la Madrid, como se mencionó anteriormente, que la visión individual de los derechos comienza a insertarse en el discurso oficial, debido principalmente a su necesidad de reinsertarse en el contexto internacional cuyas tendencias serían delineadas de acuerdo a los intereses de Estados Unidos.<sup>187</sup>

Los instrumentos con los que contaba el gobierno para ver por la seguridad y por 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, demostrando que el planteamiento sobre la “renovación moral” no tuvo un resultado real, quedando únicamente en el discurso, sin un significado verdadero para la población.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> Ver: artículos 25 y 26 respecto a las Garantías Individuales, relacionados con el desarrollo, la equidad social, y la planeación y el crecimiento democráticos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al 2007. Estas reformas perseguían el objetivo de incrementar la participación de la sociedad en los asuntos públicos, fortaleciendo aspectos relacionados con los derechos políticos de los ciudadanos.

<sup>186</sup> Discurso de Miguel de la Madrid Hurtado, pronunciado en la reunión con miembros del Consejo Argentino para las Relaciones Exteriores, 3 de abril de 1984.

<sup>187</sup> Como recordaremos, López Portillo al observar la fuerza que estaba tomando el tema de los derechos humanos a raíz de las Conferencias de Helsinki, incorporó, sólo a nivel discursivo, la importancia de los derechos individuales y la responsabilidad del Estado de asegurarlos, fundando este discurso en las garantías constitucionales.

<sup>188</sup> El 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. Hinojosa, Oscar, en *Proceso*, No. 380, febrero de 1984.

Con el terremoto de 1985 se puso a prueba hasta qué punto había llegado la organización y cohesión de la sociedad civil, y fue aquí cuando algunos analistas destacan el alto nivel que la misma había alcanzado, al ser consciente del rol que podían desempeñar en el sistema.<sup>189</sup> El cambio del discurso hacia los derechos humanos, se hizo cada vez más necesario, debido, en gran parte, a los elementos antes mencionados, que gravitarían sobre esta sociedad transformada, en un contexto que también sufrió cambios importantes, como ya analizábamos en los capítulos precedentes.

Ante los países latinoamericanos, el presidente De la Madrid trataría el tema del derecho de los pueblos de “proyectar un futuro con plena independencia”,<sup>190</sup> terminando con la hegemonía de grandes potencias. Este tipo de discursos podían tener cabida en un momento en que, si bien la violencia generada por los bloques en conflicto continuaba en algunas zonas, la trascendencia del tema de los derechos humanos, en general, había y continuaba permeando el contexto mundial. El escenario internacional se encontraba en transformación, resultado de factores como la crisis del Estado benefactor a nivel mundial, el desgaste del sistema capitalista tradicional, el debilitamiento del Socialismo y la crisis económica que se mantenía en varias regiones, entre otros. 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 en este contexto, 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 sus consecuencias.

---

<sup>189</sup> Álvarez, Lucía, *La sociedad civil en el Distrito Federal: aspectos políticos, económicos, sociales y culturales*, CEIICH/UNAM, México, 1997.

<sup>190</sup> Discurso 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.

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, que exigía un nivel muy alto de principios y valores políticos por parte de la cúpula en el poder,<sup>191</sup> 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.

En este contexto, bajo el marco de un fraude electoral, llegaba a la presidencia en 1988, Carlos Salinas de Gortari. Este escenario políticamente desfavorable para él, confirmaba la fractura total del régimen, ya que implicaba la falta de credibilidad en el mismo, 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.<sup>192</sup>

Aunque estos problemas fueron constantes para el régimen 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. Tanto la debilidad del gobierno en un escenario marcado por las cuestionadas elecciones, como la expectativa que causaban la renegociación de la deuda externa y la firma del TLC, exigían que Salinas encontrara un respaldo del exterior para apuntalar sus políticas en el ámbito internacional, e intentar conseguir con esto, una

---

<sup>191</sup> Romero Guevara, J, “La renovación moral y la responsabilidad política de los servidores públicos”, en *Estudios doctrinales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, No. 83, 1984. pp. 397 a 406.

<sup>192</sup> 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. Por ejemplo, durante un mitin, 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 ley que cumple con requisitos formales, pero le faltan los esenciales que son los derechos humanos”. Fuente: *El Universal*, 19 de febrero de 1988.

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.”<sup>193</sup>

Debido a esto, el replanteamiento de los diversos aspectos antes relegados por el propio sistema, tuvo que darse en aras de poder insertar al país en el nuevo escenario político y económico mundial al que este presidente aspiraba.<sup>194</sup> En este sentido, además de llevar a cabo una reestructura profunda del sistema, basada en una reforma política y económica, logró estructurar 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 estos, un nuevo sentido.

Desde su mensaje de toma de posesión, al referirse al período que concluía 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.”<sup>195</sup> Señaló también, que él continuaría con los avances de su antecesor y modernizaría lo que fuera necesario para consolidar la labor de éste. Con este preámbulo, además de las reformas emprendidas en la nueva administración, se dio continuidad a estrategias implementadas en el gobierno anterior, como la búsqueda de una mayor participación ciudadana, a través del Plan Nacional de

---

<sup>193</sup> Postura del diputado Humberto Zazueta Aguilar, del Partido de la Revolución Democrática, *Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Anexo 1, cuadro A, punto 21 I.

<sup>194</sup> Carlos Salinas de Gortari, mensaje de toma de posesión. Primero de diciembre de 1988.

<sup>195</sup> *Ibidem*.

Desarrollo,<sup>196</sup> y el Programa de Simplificación Administrativa, que intentó llegar a una descentralización del poder, por medio de la delegación de 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 tendrían los resultados que se esperaban de tales instancias.<sup>197</sup>

Por otro lado, la apertura de esta administración fue utilizada para reforzar la imagen de su gobierno, ante los embates de la transformada izquierda mexicana, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, que reclamaba el triunfo en las elecciones.<sup>198</sup> El problema de la falta de credibilidad en los comicios se intentaría resolver a través de la reforma electoral, inserta en la Reforma Política, que tuvo como resultado que en julio de 1990, se aprobara el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).<sup>199</sup> La reforma al artículo 41 constitucional y el nuevo Código dieron lugar a que, en 1990 fuera creado el Instituto Federal Electoral, que sería pieza fundamental para entender la preocupación de Salinas por implementar organismos que pudieran legitimar la figura presidencial dándole una imagen limpia y transparente, sobre todo en lo referente a las elecciones, que ahora serían responsabilidad de los propios ciudadanos.

El presidente Salinas incluiría el aspecto revolucionario en su discurso, aunque con nuevos matices, aclarando que la modernización tenía que ser “nacionalista,

---

<sup>196</sup> El PND tenía implícito el camino al desarrollo democrático del país, a través de la participación ciudadana en el diseño e integración del mismo. Recordemos que es Miguel de la Madrid, quien promovió la reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución para integrar la Ley de Planeación que obliga al presidente electo a convocar a la ciudadanía para que participe en el proceso de planeación sexenal del país.

<sup>197</sup> Meyer, Lorenzo, *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*, Océano, México, 1998.

<sup>198</sup> Meyer, Lorenzo, “La Guerra Fría en el Mundo Periférico”, *Op. Cit.* p. 113.

<sup>199</sup> Sobre la base del proyecto presentado por la diputación priísta y algunas modificaciones introducidas por el PAN. De seis partidos representados en la Cámara de Diputados, cinco votaron a favor del nuevo código. En contra se pronunciaron la diputación del PRD, veinte diputados panistas y un grupo reducido independiente desprendido del PFCRN. Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1989-1990*, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1991.

democrática y popular”, agregando que “...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...”.<sup>200</sup> Con estos argumentos, no atacaba la política de sus antecesores y reconocía que la pobreza y desigualdad seguían vigentes en el país. Así, si bien recuperaba aparentemente los principios del discurso de la Revolución, incorporaba los valores del neoliberalismo,<sup>201</sup> además de intentar fortalecer la democracia y la justicia social, abriéndose a las demandas de un nuevo contexto, con argumentos renovados.

Para acentuar su voluntad por darle un nuevo rostro a su administración, una de las estrategias políticas de gobernabilidad más importantes que Salinas implementó, fue el Programa Nacional de Solidaridad.<sup>202</sup> Desde su campaña presidencial, Salinas 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”.<sup>203</sup> A través de este esquema, el presidente podría 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.<sup>204</sup>

---

<sup>200</sup> *Ibidem.*

<sup>201</sup> Las características particulares que adquiriría el neoliberalismo en México, y su importancia en el propio contexto nacional, se verán estudiadas en el capítulo 4, dedicado al tema económico.

<sup>202</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *México: Un paso difícil a la modernidad*, Plaza Janes, México, 2000.

<sup>203</sup> Salinas de Gortari, Carlos, discurso en Chalco, 12 de mayo de 1988.

<sup>204</sup> Los objetivos básicos del programa serían conciliar el gasto social con las políticas de ajuste, aumentando la eficacia y la cobertura de las posiciones sociales, sujeto a controles centralizados, promoviendo nuevos esquemas de alta participación social; otro objetivo sería el promover la selectividad en el gasto para orientarlo directamente a las necesidades más apremiantes de las comunidades; y uno muy importante sería el transitar hacia un modelo que contemplara una política de desarrollo social integrado, que conllevara a la nación hacia una mayor justicia social. PRONASOL, *Consejo Consultivo del Consejo Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994.

Salinas utilizó este programa como su mejor instrumento legitimador,<sup>205</sup> manejándolo a través de los medios masivos de comunicación, intentando lograr una “cercanía” con la población, y una opinión favorable hacia su persona, desde distintos frentes que permanecían escépticos a este tipo de políticas.<sup>206</sup> Este programa cubrió cuatro ámbitos específicos como lo fueron: 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, Solidaridad en los programas sociales, en apoyo a la salud y la educación. De esta manera, el programa pretendió aplicar recursos para aliviar situaciones graves de pobreza (sus efectos), al mismo tiempo que atacar sus causas a través del componente productivo y la disposición de infraestructura. Además, incrementó el gasto en desarrollo social: del 16.3% y 11.3% del gasto total federal ejercido en los sexenios previos al 24.8%. Su funcionamiento fue muy criticado por sesgos partidistas (generación de relaciones clientelares, asignación discrecional recursos con fines electorales, etc.), sus altos costos y sus resultados poco contundentes.<sup>207</sup>

En el año de 1991, importante por la particular situación de los procesos electorales,<sup>208</sup> se criticaba el hecho de que 171 de 173 municipios gobernados por la oposición fueron atendidos significativamente por el PRONASOL, favoreciendo a los

---

<sup>205</sup> Bertranov, J., “Transforming state-society relations in México: The national solidarity strategy”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 56, No. 4, octubre-diciembre de 1994. p. 338.

<sup>206</sup> Regil Velez, José, coordinador, *1988-1994, ilusión y desaliento: Balance del sexenio salinista*, Universidad Iberomericana, Centro de Integración Universitaria, México, 1995.

<sup>207</sup> Hernández, José, “El caso de PRONASOL en México”, en *Foro Internacional*, Vol.41, No. 3, julio-septiembre de 2001. pp. 451-473.

<sup>208</sup> En la elección de 1991 se renovó la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad del Senado. La recuperación del voto priísta en las elecciones le permitió al aún partido hegemónico llegar al 58% del total de votos, además de recuperar la mayor parte de los distritos que perdió tres años atrás, lo que le permitió obtener el triunfo en 290 diputaciones de mayoría. La terrible caída del voto priísta de 1988 parecía haber quedado atrás, gracias a una combinación de factores económicos, políticos y sociales, entre los cuales seguramente estaban la reanimación de la política social por medio del Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL) y el apoyo del gobierno norteamericano a la gestión del presidente Salinas.

candidatos pertenecientes al PRI.<sup>209</sup> Al respecto, existe un interesante estudio de Michelle Di3n, en donde analiza a profundidad la relaci3n de programas como el PRONASOL y los resultados electorales en M3xico, utilizando una serie de variables como la forma en la que fueron distribuidos los recursos, los distintos niveles de pobreza en el territorio, y la injerencia pol3tica de este programa.<sup>210</sup>

En este sentido, es interesante la cr3tica que har3a, en a3os 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 llamar3a “clientelar”, orientada a favorecer al entonces partido oficial, el PRI, y que calific3 de poco efectiva. El Banco Mundial se3al3 que las evaluaciones realizadas al PRONASOL durante los seis a3os que estuvo vigente revelaron que hab3a reducido la pobreza tan s3lo 3 por ciento respecto del nivel prevaleciente en 1988. “Si dicho presupuesto (1.2 por ciento del PIB) se hubiera distribuido para multiplicar su repercusi3n en la pobreza, el descenso previsto habr3a sido de 64 por ciento, con una selecci3n perfecta de los destinatarios. El resultado habr3a sido de 13 por ciento incluso con una transferencia proporcional universal no selectiva para toda la poblaci3n.”<sup>211</sup> Para el Banco Mundial, la raz3n de los resultados de PRONASOL “resulta evidente cuando se examina la afiliaci3n pol3tica de las comunidades a las que se destinaron los gastos del programa. Los municipios dominados por el Partido Revolucionario Institucional, a la saz3n en el

---

<sup>209</sup> Al respecto, las elecciones de 1991 fueron calificadas por la mayor3a de los diarios extranjeros como la prueba de fuego para el Presidente mexicano. As3 lo subrayaba el editorial de Los Angeles Times cuando se3alaba que: “Las elecciones de 1991, ser3n la prueba para Carlos Salinas de Gortari, por lo tanto, si 3l desea reformar el sistema mexicano tendr3 que estar preparado para aceptar la apertura pol3tica al lado de la econ3mica. Hasta que no exista confianza en una votaciones honestas, no llegar3n capitales a M3xico”.

<sup>210</sup> Dion, Michelle, *La econom3a pol3tica del gasto social: El programa de Solidaridad de M3xico, 1988-1994*, en [http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art\\_8\\_723\\_4394.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_723_4394.pdf)

<sup>211</sup> Banco Mundial, *Reporte sobre el desarrollo mundial*, presentado en la reuni3n anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Septiembre de 2003.

poder, recibieron transferencias per cápita significativamente más elevadas que los que votaban por otro partido”.<sup>212</sup>

Respecto al tema de las elecciones, a pesar de las fisuras que mostraban algunas piezas fundamentales del sistema electoral mexicano,<sup>213</sup> la estrategia salinista, al menos hacia la mitad de su mandato, había resultado efectiva tanto internamente como hacia el exterior. Esto favoreció el paulatino cambio en la percepción de la prensa internacional, que proponía como favorable la creación de la CNDH en 1990, así como el hecho de eliminar la tortura como medio para obtener la confesión. Era importante también, para los relatores del exterior, dar un seguimiento de los alcances de la Comisión, analizando el avance en estos temas en los años inmediatos posteriores a su instauración.<sup>214</sup>

Ante la esencial preocupación del sistema por intentar conservar el poder por la vía electoral, se llevaron a cabo ciertas reformas implementadas para hacerle frente al nuevo contexto nacional, aunque esta estrategia se vio complicada durante la administración de Salinas de Gortari.<sup>215</sup>

Respecto a su relación con el exterior, encontramos acciones que le permitieron crear una imagen acorde a sus necesidades, y buscar una posición a nivel internacional que lo hiciera posible. La preocupación por incorporar los derechos humanos a su discurso, respondió a diversos factores que se presentaron en un momento coyuntural

---

<sup>212</sup> *Ibidem*.

<sup>213</sup> Por ejemplo, la cláusula de gobernabilidad se revelaba como un mecanismo diseñado para garantizar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados a quien no la obtuviera en las urnas; la supuesta representación ciudadana en los consejos del IFE era fuertemente cuestionada, etc.

<sup>214</sup> New York Times, junio 28, 1992

<sup>215</sup> Las presiones de los dos partidos de oposición mas relevantes (el PAN y el PRD), los incesantes conflictos en las elecciones locales y la pérdida de dos gobiernos estatales en las urnas, como lo fueron la de Baja California en 1989 y la de Chihuahua en 1992, condujeron al PRI y al gobierno, a aceptar la necesidad de realizar una nueva reforma constitucional y del COFIPE. Durante los meses de agosto y septiembre de 1993 se aprobaron las reformas a seis artículos de la Constitución en materia electoral y a 252 artículos del COFIPE. Sobre la reforma de 1993, ver: Pablo Javier Becerra, “La reforma del COFIPE”, en Valdés, Leonardo, coordinador, *Elecciones y partidos en México, 1993*, UAM-I, México, 1995, pp. 233-241, y Woldenberg, José “Otra reforma electoral: las nubes y la miga”, en *Nexos*, No.190, suplemento Cuadernos de Nexos, No.60, México, octubre de 1993.

para la política de México, como lo fue la presión y el nuevo papel que tendría la propia sociedad mexicana.

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. Al mismo tiempo, México, alineado con su vecino del norte, buscaba imponer un modelo democrático moderno, congruente con los principios neoliberales 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 a nivel mundial.

En el contexto nacional, 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.”<sup>216</sup> El tema de los derechos humanos y su protección, comenzó a tener avances paralelos a las políticas del gobierno.<sup>217</sup> El desarrollo de los organismos regionales de protección de derechos humanos, y de las organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema, así como la demanda de la sociedad en general,

---

<sup>216</sup> Primer informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, primero de noviembre de 1989.

<sup>217</sup> El modelo empleado por Fix-Zamudio y Jorge Carpizo en la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios, en la UNAM, serviría, en años posteriores, como un modelo para lo que sería la CNDH, con el propio Carpizo como su organizador. Por otro lado, por 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. También en el estado de Morelos se erige, en 1989, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Es la primera que se auto nombra “Comisión de Derechos Humanos”, y dentro de sus objetivos encontramos la promoción de la defensa y el respeto de los derechos por parte de las autoridades que actuaran en el ámbito del Estado, así como la recepción de quejas y el seguimiento de las mismas, y de los procesos necesarios para la resolución de los casos específicos.

obligó a que la atención del presidente Salinas se concentrara en lo que estaba sucediendo en esta materia en el país.<sup>218</sup>

Un cambio importante lo encontramos en su primer informe de gobierno, en el cual, Salinas defendió el papel de un Estado justo,<sup>219</sup> contraponiéndolo a un “Estado propietario”, reconociendo que eran necesarias políticas que permitieran que el Estado fuera capaz de atender las demandas sociales fundamentales de su población. Esta justicia que *debía emanar del Estado*, la asociaba al nuevo enfoque del liberalismo que era necesario darle al discurso revolucionario.<sup>220</sup>

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 o ayudaran a limpiar la imagen del régimen y sus políticas.<sup>221</sup> Con el fin de dar cauce a la demanda ciudadana, Salinas creó la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación, en 1989, a través de la cual se intentaría atender el tema con mayor profundidad por el propio gobierno.<sup>222</sup>

Sin embargo, los continuos reclamos de la ciudadanía 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 Salinas buscara otra solución a esta

---

<sup>218</sup> 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, principalmente, aunque no se mencionan los derechos humanos en su reglamento.

<sup>219</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 43 P

<sup>220</sup> Esto 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. Anexo 1, cuadro A, punto 23 J.

<sup>221</sup> Cansino, Cesar, *La transición mexicana, 1977-2000*, CEPCOM, México, 2000.

<sup>222</sup> Tenía como objetivos proponer proyectos e iniciativas relacionadas con la protección de los derechos humanos en México, su promoción en el territorio, y el 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 Secretaría Técnica del Consejo de la Comisión.

problemática.<sup>223</sup> Un suceso que sin duda acentuaría la atención del gobierno en torno al tema sería el asesinato, el 21 de mayo de 1990, de la defensora sinaloense de derechos humanos Norma Corona Sapien, importante activista en su estado, y que había denunciado la responsabilidad e impunidad de la Policía Judicial Federal en el secuestro, tortura y asesinato de algunos ciudadanos en Sinaloa.<sup>224</sup>

Este suceso, como lo 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 de Salinas, 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 reconvención generalizada para que los países suscritos a la Convención Americana, revisaran sus sistemas electorales, de tal forma que éstos garantizaran comicios limpios y transparentes, con un 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

---

<sup>223</sup> Loeza, Soledad, “México, los síntomas de una crisis moral”, en Juliana González, Josu Landa, compiladores, *Los valores humanos en México*, México, UNAM/Siglo XXI editores, 1997.

<sup>224</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, Plaza y Janés, México, 2000. p.328.

años de la década de los años ochenta, que ya correspondían al período salinista.<sup>225</sup> El informe documentaba desde los casos de desapariciones, como la del activista político José Ramón García en 1988,<sup>226</sup> 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.<sup>227</sup> Al igual que en las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, ante tales acontecimientos la sociedad tuvo que enfrentar la represión y la violencia del Estado, acentuando el clima de impunidad referido por el informe antes mencionado.

El impacto de estos acontecimientos, traería consigo que, a mitad de la negociación del TLC, el Congreso de Washington sostuviera audiencias sobre la situación de los derechos humanos en México.<sup>228</sup>

Vemos aquí los niveles que había alcanzado la presión de la sociedad civil, nacional e internacional en la defensa y protección de los derechos humanos al punto de tener injerencia en acuerdos en el ámbito comercial y político de tal magnitud. Salinas tuvo que aceptar la situación del país, y trabajar cuidadosamente en el Decreto necesario para la creación de la CNDH.<sup>229</sup> En el discurso pronunciado en este acto, además de

---

<sup>225</sup> Respecto al tema, en los debates legislativos, Jorge Moscoso, del PRD, señalaría que “...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 Walk [Watch], las Comisiones de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas de Estados Americanos, se pronuncian constantemente en demanda de su plena vigencia, que se ha convertido en interés universal...” *Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Anexo 1, cuadro A, punto 61 S.

<sup>226</sup> José 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.

<sup>227</sup> Este 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. La contestación del procurador Morales Lechuga intentaba mejorar la imagen de Salinas, pero el informe ya había trascendido a la opinión pública. *Americas Watch Report, Human rights in México: A policy of impunity*, Human Rights Watch, 1990.

<sup>228</sup> El tema llegaría hasta la Cámara de representantes de Estados Unidos, que recibiría también los reportes de instancias como Amnistía Internacional, generando una situación adversa para los objetivos del presidente Salinas. Con el propósito de reivindicarse ante tales acontecimientos, el mandatario se acercaría a los organismos no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales buscando integrarlos a su política social. Página oficial de Human Rights Watch: <http://www.hrw.org/reports/1992/WR92/AMW2-02.htm>.

<sup>229</sup> 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.

reconocer la delicada situación de los derechos humanos en México, y aceptar la responsabilidad que el Estado tenía en ello, asumió el compromiso para 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...”<sup>230</sup>

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,<sup>231</sup> que Salinas reiteraría en diversas ocasiones en su discurso político.

Respecto a las particulares condiciones en medio de las cuales se crearía la CNDH, y que hemos mencionado antes, el diputado Humberto Zazueta 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 en Chihuahua; la publicación durante el primer semestre de 1990 de 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.”<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> *Gaceta de la CNDH*, No.90/0, agosto de 1990, CNDH, México. p. 3.

<sup>231</sup> Recordaremos que la vigencia de los derechos individuales, sobre todo de los derechos civiles es imprescindible para la realización de contratos y otras operaciones comerciales que los individuos puedan llevar a cabo dentro y fuera de su país de origen, en el nuevo entorno global.

<sup>232</sup> Postura del diputado Humberto Zazueta Aguilar, del Partido de la Revolución Democrática, *Diario de los Debates*, 23 de junio de 1992. Anexo 1, cuadro A, punto 42 P.

Más adelante, el presidente Salinas señaló 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 el 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.<sup>233</sup> Fue así que la preocupación del presidente por reforzar su figura pública, y en un intento por consolidar y darle legitimidad al organismo que él mismo creara, ante la serie de críticas por parte de académicos y notables 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.

No obstante algunas críticas en contra a nivel local, en el plano internacional fue bien vista la creación y el desarrollo de la CNDH, impulsados por Salinas, encontrando 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.<sup>234</sup>

A modo de conclusión, después de analizar el manejo de los principales problemas de gobernabilidad que tuvo que afrontar el régimen priísta en nuestro período de estudio, como el aspecto electoral, el desgaste del discurso revolucionario, la cuestionable representación de la sociedad en el gobierno y el costo de excluir a ciertos sectores disconformes con el régimen, todos ellos producto, en parte, de la política gubernamental, podemos decir que estos elementos estuvieron influidos, de diversas formas por la relación particular entre México y Estados Unidos, y fueron fundamentales para el redimensionamiento del escenario social y político de la nación

---

<sup>233</sup> Tercer informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, primero de noviembre de 1991.

<sup>234</sup> Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, junio de 1990, Presidencia de la República. p. 228.

que favoreció el desarrollo de la política en materia de derechos humanos años más tarde.

Respecto a lo anterior, pudimos apreciar cómo, durante la administración de Díaz Ordaz, se registraron hechos como el de 1968, que serían una manifestación del creciente descontento que se fue acumulando desde años anteriores en algunos grupos sociales que se consideraban marginados por el régimen, y que sus derechos humanos habían sido violentados previamente, en sucesos como la represión de la huelga ferrocarrilera de 1958. Esto desembocaría en una paulatina organización y movilización de la sociedad en las siguientes administraciones, ante la incesante violación a los derechos humanos.

Echeverría intentaría alejarse durante su gobierno de la sombra anticomunista, que se había cernido sobre su antecesor, mediante una actitud de apertura política en el ámbito internacional, e integracionista dentro del país, dando una preponderancia a los derechos nacionales en cada uno de estos dos niveles. No obstante estos cambios, durante su mandato se traslucen rasgos de un manejo autoritario y represivo hacia los sectores que representaban signos desestabilizadores, como los estudiantes y los medios de comunicación. Paralelamente, es importante mencionar los cambios que a nivel internacional se estaban dando en materia de derechos humanos, que influirían más adelante en la política nacional sobre el tema, como las Conferencias de Helsinki (1972-1975), en las cuales se hace un llamado a la protección y salvaguarda de los derechos humanos en el mundo.

Con López Portillo la inercia social de años anteriores comenzaría a mostrar la injerencia que podría tener en las decisiones de gobierno. Esto puede observarse en la Reforma Electoral de 1977, implementada por este presidente, y que daría cabida a que más fuerzas políticas tuvieran la posibilidad de hacerse escuchar en el Congreso. La

izquierda encontraría nuevos canales de expresión insertos, por este tipo de reformas, en el propio sistema político. Asimismo, la Ley de Amnistía, promulgada por López Portillo en 1978, fue resultado de los esfuerzos de figuras como Rosario Ibarra de Piedra, que se vieron afectadas por las políticas represoras del régimen. De hecho, un número considerable de desaparecidos, torturados y asesinados fueron atribuidos a los grupos vinculados al gobierno federal sobre todo en las administraciones de Echeverría y López Portillo, mostrando la magnitud de la fuerza que el Estado podía ejercer sobre la sociedad, ignorando el respeto a las garantías individuales contenidas en la Constitución.

Ya en la administración de Miguel De la Madrid, con el discurso “revolucionario” agotado y con la sociedad organizada llegando a una etapa de madurez que se reflejaría directamente en el crecimiento del número de organizaciones y su presencia cada vez mayor en distintos ámbitos, el tema de la globalización comienza a cobrar una gran importancia. Además, Estados Unidos comienza a imponer un modelo individual, que acentúa la importancia de los derechos civiles y políticos, así como su concepto de democracia, todo bajo un modelo económico capitalista. Ante esto, De la Madrid buscaría implementar los ajustes necesarios para integrar al país en esta dinámica, con reformas como la de los artículos 25 y 26 de la Constitución para obligar a la participación social en el Plan Nacional de Desarrollo sexenal.

Sin embargo, durante su mandato, en la práctica no se ven claros los avances en la política gubernamental, sobre todo en cuestión de elecciones limpias, ni un verdadero acercamiento a la protección de los derechos de las personas. De la misma forma, en el ámbito económico-político, se aprecia una lenta reestructura del Estado en este periodo. Esta labor será uno de los principales objetivos de las posteriores políticas de su sucesor Carlos Salinas de Gortari.

Salinas, además de continuar con la Reforma del Estado, transformando el sistema de gobierno, aglutinó en el nuevo discurso oficial los elementos que históricamente constituyeron herramientas para la legitimación del régimen, aplicándolos en un nuevo contexto, y ante nuevos actores políticos y sociales. Parte de estos elementos, sería el tema de los derechos humanos, que cobraría una importancia notable en el nuevo escenario global como un elemento básico para el desarrollo de los estados democráticos modernos y del comercio internacional.

Esta inclusión del pasado en el discurso modernizador, traería consigo el fortalecimiento de su imagen, pues cada uno de los referentes que había tomado, y que no habían logrado conseguir su objetivo en su momento, los revitalizaría desde una nueva perspectiva, ajustándolos de acuerdo a las particularidades del contexto internacional que prevalecían en ese momento, consiguiendo un eco y un respaldo a nivel interno e internacional.

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 del Estado, 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, no teniendo la ciudadanía una verdadera participación en el origen y funcionamiento de la Comisión, convirtiéndose, al menos en sus inicios, en un instrumento más de legitimación del régimen. La crítica y la presión social, se convertirían en piezas fundamentales para el cambio progresivo de la forma de entender la importancia de la efectiva protección de los derechos humanos

en el país por parte del gobierno, haciéndose imprescindible la presencia y la injerencia en las políticas oficiales de una sociedad más conciente y comprometida con hacer respetar sus derechos. A continuación, explicaremos cómo se dio esta evolución de la sociedad y cómo se convertiría en un factor determinante para la creación de la CNDH.

## **Capítulo 3.**

### **Vertiente social**

Con el fin de analizar la transformación de la sociedad civil y el papel e influencia en el gobierno que ha tomado en la actualidad, en este capítulo revisaremos brevemente el contexto internacional en el cual se desarrolló este concepto y algunas de sus particularidades. Será importante también analizar cómo se dio este proceso social en México, inserto en un régimen político cuyo propósito fundamental fue mantener la estabilidad y evitar cualquier manifestación contraria a sus fines. La rigidez del gobierno y la falta de reconocimiento de las demandas de los distintos sectores de la sociedad, provocaron el surgimiento de los primeros movimientos sociales, hacia fines de la década de los años cincuenta. Sin embargo, la respuesta gubernamental a estas manifestaciones, motivaría de manera gradual, un cambio de enfoque hacia el tema de los derechos humanos. Más adelante, la fuerza que las ONGs internacionales tomaron, serviría de respaldo para que la labor realizada por sus homólogas en México, rindiera frutos en la respuesta oficial para la protección de los derechos humanos en México. En este capítulo haremos un acercamiento a cómo fue este proceso de maduración de la sociedad civil, y cómo fue teniendo una injerencia cada vez mayor en el gobierno.

#### **3.1 Análisis contextual del surgimiento de las ONGs internacionales y su relación con la idea de *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 hacer exigibles 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, fue una de las primeras manifestaciones que mostró un cambio en la sociedad que, después de padecer

las diversas luchas por el poder que se habían registrado hasta ese momento, comenzaría a articularse para defender sus intereses, realizando aportaciones fundamentales al derecho internacional.<sup>235</sup> Estos trabajos servirían para que tanto la ONU, como la OEA reconocieran la importancia de la participación de la sociedad civil en sus futuras labores, así como para la inclusión del tema de los derechos humanos en sus respectivas agendas.<sup>236</sup>

Derivado de esto, con las bases jurídicas que aportó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, el crecimiento de las Organizaciones No Gubernamentales vinculadas con la ONU fue sorprendente, como se puede observar en el cuadro siguiente:<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> Los trabajos realizados por el Instituto Americano de Derecho Internacional, el Instituto Internacional de Derecho y la Academia Diplomática Internacional, en torno a los derechos humanos, se ofrecieron para integrarse, sin buenos resultados a la esfera de competencia de la Sociedad de Naciones entre 1929 y 1933. Del mismo modo, el trabajo realizado por Rene Cassin y Alejandro Lempkin, de manera conjunta con funcionarios del gobierno, sirvieron para concretar las bases para el establecimiento de los juicios de Núremberg en 1945. La importancia de estos juicios, radicó en que se estableció la posibilidad de someter a un individuo de una nacionalidad específica a un tribunal internacional, en el que fuera juzgado y castigado bajo los ordenamientos jurídicos de los países en los cuales hubiera cometido delitos.

<sup>236</sup> En la opinión de John P. Humphrey, Director de la División de Derechos Humanos de la ONU en 1945, la labor de cabildeo que las ONGs realizaron para la inclusión de los derechos humanos en la agenda del organismo no tiene paralelo en la historia y gracias a este esfuerzo, la Carta de la ONU incluyó este tema. Asimismo, consideró que las aportaciones realizadas por las delegaciones latinoamericanas de Panamá y Chile en cuanto a la inclusión de los derechos económicos y sociales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 fue ampliamente destacada. Humphrey, John P., citado por Ely Yamin, Alicia, en *Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina: Del Invento a la Herramienta*, Plaza y Valdés, México, 2006, p. 53.

<sup>237</sup> En sus inicios la participación de las ONGs, se limitó a las labores del Consejo Económico y Social (ECOSOC) que, como recordaremos, era 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. Las ONGs pueden solicitar su reconocimiento como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social y se les puede otorgar esa condición, clasificándolas en una de las tres categorías siguientes: entidades de carácter consultivo general (las grandes Organizaciones No Gubernamentales internacionales que tengan interés en la mayoría de los temas del programa del Consejo Económico y Social); entidades de carácter consultivo especial (las organizaciones) que tengan particular competencia en sólo algunas esferas de actividad del Consejo, y las Organizaciones No Gubernamentales incluidas en la lista (cuyo interés principal se centre en una o más cuestiones específicas y a las que el Consejo puede consultar según sus necesidades). Desde su creación en 1946, el Departamento de Información Pública de la ONU, ha incluido entre sus clientes a las Organizaciones No Gubernamentales (tarea que se le encomendó por resolución 13 (I) de la Asamblea General, de 13 de febrero de 1946) y, para esos fines, cuenta con una Sección de Organizaciones no Gubernamentales. Ver página oficial de las Naciones Unidas: [http://www.un.org/spanish/civil\\_society/participacion.html](http://www.un.org/spanish/civil_society/participacion.html)

## Evolución y clasificación de las ONGs registradas ante la ONU<sup>238</sup>

Año	General	Especial	Registro	Total
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	1041
1997	85	582	517	1184
1998	100	742	663	1505
1999	111	918	909	1938
2000	122	1048	880	2050
2001	124	1132	895	2151
2002	131	1197	906	2234
2003	131	1316	903	2350
2004	134	1474	923	2531
2005	136	1639	944	2719
2006	137	1780	952	2869
2007	139	1956	955	3052

Después de dos años de iniciarse esta relación, en 1948 las Naciones Unidas tenían registradas cuarenta ONGs, en 1968, el número de organizaciones ascendió a 180 y en 1990 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 3,052 ONGs, a nivel mundial.<sup>239</sup>

Este incremento tan notable, se debió en gran parte, a la importancia que estas organizaciones fueron tomando como líderes de opinión a nivel internacional, en los temas de su competencia. Tal fue el caso, por ejemplo, de Amnistía Internacional, o *Human Rights Watch*.<sup>240</sup>

Es importante mencionar que el desarrollo particular de las ONGs, no ha sido ajeno al escenario mundial en el que se han creado, influyendo de distintas formas en la labor que desarrollan. Durante los primeros años del conflicto entre la URSS y los

---

<sup>238</sup> De la página oficial de las Naciones Unidas: [http://www.un.org/spanish/civil\\_society/participación.html](http://www.un.org/spanish/civil_society/participación.html)

<sup>239</sup> *Ibidem*.

<sup>240</sup> Sin embargo, la competencia de las ONGs ha sido sumamente variada. Encontramos desde asociaciones pro derechos humanos, hasta de escuelas, empresas, medios de comunicación, organizaciones de comercio, profesionales y religiosas, así como sindicatos de distintas ramas de la industria, tales como, aeronáutica espacial, acero y transporte marítimo, entre otras.

Estados Unidos, las ONGs provenientes de países comunistas, fueron rechazadas en los países de economías 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 años 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 ONGs. Los resultados alcanzados con la participación de estas Organizaciones, fueron tan satisfactorios que esto incentivó a que se les tomara con 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 nuevo impulso en el desarrollo de la red de ONGs, sobre todo en América Latina. Entre estos destacan el periodo que ellos consideran de *distensión* de la Guerra Fría en la década de los setenta y el Golpe de Estado en Chile, enmarcando un escenario propicio para que el tema de los derechos humanos, tomara nueva fuerza.<sup>241</sup> Como revisamos en el capítulo 1, en Estados Unidos, la propagación de la información relativa a la participación de la CIA en los acontecimientos chilenos, motivó a que diversos grupos del Congreso y de la

---

<sup>241</sup> Según las autoras, el golpe de Estado en Chile sería un parteaguas para el desarrollo de la red de ONGs en Latinoamérica en la década siguiente por dos razones: Chile era la democracia más antigua del Continente americano, lo cual llamaba ampliamente la atención, y además de ello, ya se habían establecido en ese país miembros que posteriormente integrarían Organizaciones No Gubernamentales, que darían fe y divulgarían los acontecimientos al resto del mundo. Entre, éstos podemos citar a Pepe Zalaquete, abogado chileno que más tarde sería el presidente de Amnistía Internacional, Arieh Neier, estratega dedicado a recaudar fondos para Americas Watch. Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activistas sin Fronteras*, Ed. S. XXI, México, 2000, pp. 129-139.

academia consideraran importante darle un sesgo a la política exterior norteamericana, enfocándola hacia la protección de los derechos humanos.<sup>242</sup>

Para la década de los años ochenta, los cambios estructurales del capitalismo tendentes a implementar un nuevo modelo económico, le dieron aún más importancia al rol de las ONGs como agentes de cambio en este nuevo entorno. Lo anterior repercutió en que los cambios hacia el *neoliberalismo*, impulsados por Ronald Reagan y Margaret Thatcher, dieran como resultado una mayor concentración del ingreso, y motivó la agrupación de las ONGs de los países ricos o del norte, y la de los países con menores ingresos o del sur. Se consideró que la labor que llevaban a cabo las ONGs del norte buscaba influir o intervenir en cuestiones políticas o económicas de los particulares entornos de las naciones del sur. Esto se reflejó en un incremento muy importante por regiones. Según datos de la ONU, entre 1980 y 1989 se registraron 209 ONGs, un 19% más que en la década anterior, gran parte de las mismas estaban situadas en África, Latinoamérica, Oriente Medio, así como en Europa del Este.<sup>243</sup> Esta situación se agudizó debido a los actos represivos que se registraron en países de estas zonas como Uganda, Argentina, Uruguay, Grecia y Chile, dando paso a la coalición de los grupos sociales locales con las Organizaciones Internacionales. Entre 1983 y 1993 se duplicó el número de ONGs a nivel internacional.<sup>244</sup>

A continuación revisaremos las distintas etapas a través de las cuales la sociedad civil mexicana se fue transformando, hasta alcanzar un grado notable de desarrollo e influencia en la década de los años noventa.

---

<sup>242</sup> Recordemos que, la revalorización de los conceptos de democracia y derechos humanos, fueron ampliamente impulsados en el discurso democrático del presidente Carter (1977-1981), nutriéndose de otros sucesos internacionales como la firma de los Acuerdos de Helsinki y el enfoque particular que otros organismos como la Comisión Trilateral, concedieran a la democracia y a los derechos humanos.

<sup>243</sup> Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activistas sin Fronteras*, Op. Cit.

<sup>244</sup> *Ibidem*.

### 3.2 Acercamiento a la idea de *sociedad civil* en México: Formas de participación ciudadana.

Aunque históricamente se han dado distintas acepciones al concepto de sociedad civil, podemos decir que este se refiere a “las distintas formas de asociación de personas en grupos para resolver un problema en común...este puede comprender según el sentido en el que se utilice: asociaciones voluntarias, organizaciones no lucrativas, de caridad, uniones laborales, asociaciones profesionales...”.<sup>245</sup> Estas ideas nos proporcionan un acercamiento 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 trato inhumano que recibían los indígenas por parte de los soldados españoles, 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.<sup>246</sup> Este impulso solidario se combinó con la división del trabajo que se desarrolló gradualmente en la Nueva España, para la constitución de las primeras asociaciones gremiales, identificadas por Alberto Olvera como uno de los tipos básicos de asociacionismo civil, que vincula la solidaridad básica de clase con los intereses mercantiles.<sup>247</sup> 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 fortalecería durante el porfiriato fue, en opinión

---

<sup>245</sup> Olvera, Alberto, *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos, 1999, pp. 34 y ss.

<sup>246</sup> Verduzco, Gustavo, en “Las Organizaciones solidarias en México”, en Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer, *Una Historia contemporánea de México*, Tomo II, Ed. Océano, 2005, pp. 367 y ss.

<sup>247</sup> Olvera, Alberto, *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*, *Op.Cit.*

de Olvera, un factor importante en el desarrollo de la sociedad civil en México en los años posteriores.<sup>248</sup>

Algunos de los movimientos campesinos que se registraron en la época porfiriana, fueron encausados por el fenómeno del caudillismo hacia diversas acciones que se manifestaron durante la Revolución Mexicana.<sup>249</sup> 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.<sup>250</sup> Posteriormente, ya durante los gobiernos de Obregón y Calles, se integraron organizaciones sociales conocidas como *clubes agraristas*, inicialmente en el México Central y posteriormente, las *Ligas Campesinas* en todo el país, con el propósito de poner fin a los grupos de terratenientes que prevalecían, e intentaron hacer efectiva la promesa revolucionaria del reparto agrario.<sup>251</sup>

La tendencia anticlerical de los gobiernos posrevolucionarios, que pretendieron restringir la difusión del catolicismo y sus prácticas, dio como resultado la formación de otra vertiente importante en la evolución de la sociedad civil en México, como fue la católica, que se desarrollaría desde diversas formas de *asociacionismo social*, hasta

---

<sup>248</sup> Después de la conformación del Gran Círculo de Obreros, en 1876, se fundaron dos organizaciones obreras 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 organización 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. Trueba, Alberto y Graham Fernández, citados por Lastra L., José Manuel, “El sindicalismo en México”, en *Anuario Mexicano de la Historia del Derecho XIV*, III – UNAM, México, 2002, pp. 37 y ss.

<sup>249</sup> Raymundus Thomas, Joseph Buve y Juan Carlos Caballero Cervantes, *El Movimiento Revolucionario en Tlaxcala*, Universidad Iberoamericana, México, 1994, pp. 45-55.

<sup>250</sup> Según Wolf y Hansen, en las zonas de poder local, como el sistema de hacienda que predominaba en aquella época en México, los campesinos participaban en las guerras civiles únicamente guiados por los intereses exclusivos de las élites o por conflictos entre las mismas, más no por iniciativa propia. Wolf, Eric and E.C. Hansen, “Caudillo Politics: a structural análisis”, *Comparative Studies in Society and History* No. 9, pp.168-190, citado por Raymundus Thomas, *Op. Cit.*

<sup>251</sup> Fuentes Díaz, Vicente, citado por Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI Editores, 1995, pp. 44 y ss. Pese a la naturaleza solidaria de estas organizaciones, el manejo político de las mismas, desvirtuaron su finalidad para convertirlas en movimientos campesinos controlados, mediante los cuales se aseguraban las bases para la solidez del partido en el poder.

conformar algunas de las organizaciones de la sociedad civil de fines del siglo XX.<sup>252</sup> En este sentido, el Secretariado Social Mexicano, fundado en 1923, tuvo un papel central en este desarrollo, pues impulsó los conceptos de participación social y democracia.<sup>253</sup> Esto 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 obreros, campesinos, empresariales y profesionales, a los que buscaron dotar, por este medio, de instrumentos de organización y mejoramiento social y económico.<sup>254</sup>

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.<sup>255</sup> 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,<sup>256</sup> que inicialmente trató de eliminar cualquier

---

<sup>252</sup> A través del tiempo la relación entre el Estado y la Iglesia, se transformaría, pasando sucesivamente de una situación perseguida (1920-1930), a marginada (1930-1940), tolerada (1940-1960) hasta ser buscada y solicitada a partir del gobierno de Díaz Ordaz, pese a esto, en la opinión de González Casanova y Aguilar Camín, no se puede hablar de una relación totalmente armónica. González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín, *México ante la crisis*, Siglo XXI Editores, México, 1985, pp. 245 y ss.

<sup>253</sup> Aunque inicialmente estuvo fuertemente vinculado con el Episcopado Mexicano y se encaminaba a defender la práctica del catolicismo ante los ataques de los gobiernos constitucionalistas, a través de los años se transformaría gradualmente en la medida que los laicos fueron rompiendo el vínculo institucional con la Iglesia. Entrevista con Manuel Canto, Director General de la ONG “Semillas”, realizada el 1º de abril del 2008.

<sup>254</sup> Siguiendo esta línea se crearían Secretariados Sociales en algunas capitales y ciudades del interior del país: Morelia, Monterrey, Mérida, León, Cuernavaca y otros. Reygadas, Rafael, *Abriendo Veredas*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998.

<sup>255</sup> Robles, Jorge, “Historia del Secretariado Mexicano”, ensayo publicado en la página oficial del Frente Auténtico del Trabajo. Disponible en: <http://www.fatmexico.org/historia/index.html>

<sup>256</sup> El sector educativo también fue fuertemente penetrado por la esencia socialista presente en el 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 Obregón y Calles. Narciso Bassols, Secretario de Educación Pública entre 1931 y 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. Esto con la finalidad de modificar los sistemas de producción, distribución y consumo de riqueza. Raby, David L., *Educación y Revolución Social en México*, Colección Sepsetentas, No. 171, México, 1974.

influencia religiosa, y más tarde buscó infundir algunos principios ligados con tendencias socialistas.<sup>257</sup>

Con este acercamiento observamos algunos elementos importantes para entender la evolución de la organización civil en las décadas siguientes. Podemos decir que dicha evolución, ha sido el 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. A continuación, trataremos la forma en la que se dio esta crítica a la postura oficial, y cómo la sociedad se convirtió en uno de los actores fundamentales y en un mecanismo de presión al gobierno para que fuera creada la CNDH.

### **3.3 La importancia de la presión y la crítica a la postura oficial: la actuación de la Sociedad Civil frente al autoritarismo del régimen priísta.**

Para entender de mejor manera el poder que el régimen priísta mantuvo sobre la sociedad y explicar el origen de las primeras manifestaciones sociales en desacuerdo ante el autoritarismo de la postura oficial, revisaremos brevemente algunos antecedentes muy generales. Durante la administración de Lázaro Cárdenas se llevaron a cabo importantes reformas que darían una fuerza notable al partido que se constituyó como triunfante de la Revolución. Con el propósito de darle solidez al proyecto revolucionario, en 1938 Cárdenas transformó el Partido Nacional Revolucionario, 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

---

<sup>257</sup> Esto permitió, en la opinión de Daniela Spenser y Bradley A. Levinson, que el proyecto cardenista se basara en tres ejes esenciales: reforma agraria, expropiación petrolera y educación socialista, siendo esta última, parte activa de la formación del Estado en esta época. 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", en *Desacatos, Revista de Antropología Social del Centro de Investigaciones de Antropología Social*, CIESAS, No. 2, 1999.

estrategias importantes de su gobierno, como fueron: la expropiación petrolera que tenía fuertes implicaciones obrero-sindicales y la reforma agraria, con lo cual concilió ampliamente intereses con los sectores obreros y campesinos, permitiéndole establecer las bases del sistema corporativista que identificó al PRM y posteriormente al Partido Revolucionario Institucional.<sup>258</sup>

Debido a la fuerza que tomaron las asociaciones sindicales posrevolucionarias, tanto obreras como campesinas, los sindicatos de distintas partes de la República, consideraron importante integrar una organización nacional más estructurada, dando origen a la *Confederación Regional Obrera de México* (CROM) en 1918.<sup>259</sup> El primer líder sindical de la CROM, Luis N. Morones, en acuerdo con el gobierno, inició una serie de prácticas con objeto de debilitar la fuerza que había alcanzado el movimiento obrero independiente. Debido a la influencia que 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 “rompeshuelgas moronistas” ocupaban las instalaciones, haciendo uso, incluso, de la fuerza.<sup>260</sup> De este modo, paulatinamente se fueron menguando tanto la autonomía sindical, conformando al mismo tiempo otras

---

<sup>258</sup> Alan Touraine definió a un régimen como el mexicano como nacional-popular, tras la culminación de la Revolución, pues subyació en el principio del desarrollo nacional con la integración de las fuerzas populares. Bizberg además enfatiza que en el caso de México, a partir del gobierno de Miguel Alemán, el régimen se transformó en *corporativo*, pues para impulsar la industrialización y controlar las relaciones entre el capital y el trabajo, limitó sus promesas de bienestar a las dirigencias sindicales de las ramas más fuertes de la economía y de los sectores estratégicos, excluyendo al resto. Alan Touraine citado por Bizberg, Ilán, “Auge y Decadencia del Corporativismo, Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México*, Tomo II, Ed. Océano, 2005, pp. 367 y ss.

<sup>259</sup> Lastra L., José Manuel, “El sindicalismo en México”, *Op.Cit.*

<sup>260</sup> *Ibidem*. La labor de este líder sindical, además de penetrar en la propia CROM, le garantizó al Estado mexicano el equilibrio político coyuntural necesario para terminar de reducir el peso del ala caudillista y agrarista de la Revolución y darle al gobierno una gran capacidad de maniobra y una gran autonomía para reorganizar el aparato estatal y en particular para realizar la transición entre Obregón y Calles, aún después del asesinato del primero.

asociaciones del mismo carácter como la Confederación Nacional Campesina y la Confederación de Trabajadores Mexicanos.<sup>261</sup>

Entre 1924 y 1929 se registró el movimiento obrero más representativo de los años veinte, con la realización de huelgas en los sectores económicos más importantes como: el petrolero, el eléctrico y el textil; que resultaban particularmente preocupantes en el contexto internacional de la Gran Depresión norteamericana, que traería efectos en países como México, vinculados fuertemente a esta economía. Lo anterior trajo una gran incertidumbre entre los empresarios, llevándolos a organizarse para hacer 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 estaba el enfrentar, de mejor manera, la iniciativa gubernamental de crear la Ley Federal del Trabajo.

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 empresarial tendría un papel central. A su llegada al poder en 1934, el presidente Cárdenas, empezó a negociar las condiciones necesarias para poner

---

<sup>261</sup> 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. Se da de esta forma la integración de la Confederación General de Trabajadores (CGT), en 1921, que sería el principal propulsor del movimiento obrero -campesino independiente, de la década de los años veinte. La CGT pretendió funcionar como una central sindical, retomando las ideas de la lucha de clases con dos tendencias fundamentales: una de carácter anarquista, iniciada en el sector textil y que prevalecía hasta momento en éste y en el petrolero, así como la influencia comunista impulsada por el Partido Comunista fundado en 1920, que se estaba arraigando fuertemente en el sector ferrocarrilero. La CGT constantemente respaldó a los trabajadores para enfrentarse al régimen, no obstante las formas de represión que analizamos anteriormente, así como los ataques de sindicatos ilegítimos de la que fueron objeto determinaron que no permaneciera durante mucho tiempo.

en marcha el modelo de sustitución de importaciones, ISI,<sup>262</sup> que sería la base del desarrollo estabilizador en las décadas siguientes. Las circunstancias particulares de la época harían necesario un nuevo manejo de las relaciones entre el gobierno y los empresarios a fin de llevar a cabo el paso al nuevo modelo en el país.

Como sucesor de Cárdenas, Manuel Ávila Camacho tendría entre sus funciones dar continuidad al proyecto nacional iniciado por su antecesor.<sup>263</sup> Entre éstas, estaba la tarea de reestablecer las relaciones comerciales con algunos sectores de la economía estadounidense que se vieron trastocadas por las reformas que su antecesor tuvo que llevar a cabo, y con ello facilitar la inversión y el tránsito de mercancías a este país,<sup>264</sup> y continuar con el proyecto de modernización nacional.

En 1954, durante el período de Adolfo Ruíz Cortínes, se registró la primera devaluación económica,<sup>265</sup> cuyas consecuencias lógicas como el aumento de precios y cierto nivel de desempleo, provocaron malestar en el país que, al combinarse con el lento avance del reparto agrario, el crecimiento de la clase media urbana, y con los

---

<sup>262</sup> Sustitución de Importaciones Industriales.

<sup>263</sup> El impulso que tuvo que dar Ávila Camacho a la modernización repercutiría gradualmente en rezago del proceso de reforma agraria privilegiado por Cárdenas, pues los recursos asignados anteriormente al campo se redireccionarían a través de distintos estímulos al sector industrial, en aras de incentivar a los empresarios a invertir. Asimismo, a través de los sindicatos cooptados por el gobierno, continuaría el control de las demandas obreras. La disminución de los apoyos al campo, motivaría el paulatino éxodo de campesinos a las urbes alentados por el crecimiento de las mismas, y derivaría en un aumento de la mano de obra en las industrias, con el consecuente abaratamiento de la misma. Otro elemento de deterioro económico, fue que el porcentaje destinado al gasto social, se fue haciendo insuficiente en la medida que el gobierno tenía que cumplir con las prioridades de la industrialización, al tiempo que la población crecía a un ritmo cada vez mayor.

<sup>264</sup> El gobierno de Lázaro Cárdenas coincidió con el período presidencial de Franklin D. Roosevelt, quien proclamara el “*New Deal*” y su discurso del Buen Vecino. Roosevelt con una visión distinta a la de sus antecesores, actuó como un agente altamente conciliador con los empresarios petroleros norteamericanos que se vieron afectados por la expropiación mexicana, y con otros grupos del Congreso que no simpatizaban mucho con la actuación del presidente mexicano. Esto con el fin de frenar acciones más violentas que se estaban gestando y que podrían llegar, incluso, a una declaración bélica, o a una invasión. En cuanto a esto Alan Knight menciona que la “relación especial”, basada en la conveniencia de intereses a los más altos niveles, que se observa entre México y Estados Unidos, empieza desde este momento. Knight, Alan, “México y Estados Unidos, 1938-1940, Rumor y realidad”, en *Secuencia: revista de historia y ciencias sociales. Nueva época*, No. 34, ene.-abr., México, 1996.

<sup>265</sup> El objetivo primordial de los regímenes de Ávila Camacho, Alemán y Ruíz Cortínes fue el crecimiento de la industria. Los rasgos socializantes del cardenismo se fueron perdiendo paulatinamente y en cambio se agudizaron los caracteres capitalistas de la economía del país. Loyo B., Aurora, “El marco socio-económico de la crisis política de 1958-1959 en México”, en *JSTOR Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 37, No. 2, abr. - jun., 1975, pp. 349-362

resultados de las estrategias corporativas del gobierno,<sup>266</sup> desembocarían en el surgimiento de los primeros movimientos sociales que enfrentaban al autoritarismo del régimen. Estos iniciaron en 1956, con los sindicatos de maestros, médicos y telegrafistas, siendo los más representativos los relativos a la organización sindical ferrocarrilera de 1958 y 1959. Estos movimientos defendían la democracia interna, la dignificación y la autonomía sindical, y otras cuestiones laborales.<sup>267</sup>

De manera general podemos decir que los movimientos sindicales locales demandaban en su gran mayoría mejoras económicas, en tanto que los sindicatos nacionales impugnaban el charrismo (líderes espurios) y como en el caso del ferrocarrilero, un respeto al voto en la sucesión presidencial.<sup>268</sup> Estas muestras de descontento fueron reprimidas por el gobierno, y determinaron el inicio de un período 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 contemplados 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.<sup>269</sup>

---

<sup>266</sup> Durante 1957 y 1958 la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) protagonizó grandes invasiones de tierras. En Sonora, Sinaloa, Baja California y la Comarca Lagunera persistían grandes latifundios que violaban las leyes agrarias y la Constitución. En esos estados, jornaleros agrícolas, aspirantes a braceros y solicitantes de tierras ocuparon miles de hectáreas. Aunque los dirigentes fueron encarcelados, Adolfo López Mateos, sucesor de Ruiz Cortines, se vio obligado a reanudar el reparto agrario. Respecto al movimiento ferrocarrilero, la demanda de incremento salarial era del 16%, en tanto que se exigía la deposición del Comité Ejecutivo del sindicato por considerarlo corrupto y útil a los intereses del gobierno. Hernández Navarro, Luis, *Los apóstoles se cansaron de serlo*, artículo publicado en "La Jornada" el 15 de mayo de 2006.

<sup>267</sup> Entre estas demandas destacan: en el caso de los maestros, un 40% de aumento salarial y el reconocimiento de sus representantes sindicales seccionales encabezados por Othón Salazar. "Los mentores democráticos se rebelaron contra los pésimos salarios, las malas condiciones de trabajo, los materiales pedagógicos inservibles, los representantes sindicales espurios, las autoridades educativas despóticas e ineficientes, la ausencia de justicia." Nota periodística del diario El Nacional del 26 de julio de 1956, citada en La Jornada del 15 de mayo de 2006 por Luis Hernández Navarro. El sindicato de telegrafistas demandaba un incremento de 300 pesos mensuales, disminución de la jornada real de trabajo que llegaba hasta 10 hrs, servicio médico y medicinas para sus familias y legitimidad en los procesos de elección sindical. Reyna, José Luis y Raúl Trejo, *La clase obrera en México*, S. XXI, México, pp. 80 y ss.

<sup>268</sup> Reyna, José Luis, "Control político, estabilidad y desarrollo en México", en *Cuadernos del CES*, núm. 3, El Colegio de México, México, 1974.

<sup>269</sup> *Ibidem*.

El gobierno, al observar las dimensiones que podían alcanzar estos movimientos, redobló su estrategia de cooptación, integrando a los líderes disidentes, de distintas formas, a la nómina pública, formando parte de las corporaciones existentes o creando nuevas, a fin de tener el control de estas insurrecciones, consolidando el llamado corporativismo del régimen mexicano. La impunidad y corrupción del gobierno, motivaría diversas reflexiones de algunos círculos sociales, sobre todo de aquéllos vinculados con la izquierda, fortaleciendo la posición política de grupos como la del Partido Comunista Mexicano (PCM).<sup>270</sup> Un aspecto importante del contexto internacional que contribuiría a fomentar esta solidez, fue el triunfo de la Revolución Cubana, que dio un nuevo aire a gran parte de las corrientes de izquierda en el mundo, al mismo tiempo que puso desde ese momento la atención especial de la seguridad nacional estadounidense en Latinoamérica.<sup>271</sup> Ante este escenario, en México se integraría el Movimiento de Liberación Nacional en 1961, que fue una organización cívica que reunió tanto a organizaciones sindicales, campesinas y civiles, así 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 para articular una defensa de la isla caribeña. Este movimiento fue encabezado por el ex-presidente Lázaro Cárdenas.<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup> Como recordaremos, el sindicalismo del sector ferrocarrilero se vio influido por la ideología del PCM desde la existencia de la Confederación General de Trabajadores (CGT), por lo que su participación apoyando el movimiento ferrocarrilero y después en la difusión de los actos represivos de que éste fuera objeto, le generó mucha simpatía en el sector obrero. A través del tiempo, se observan como militantes de este partido a intelectuales y artistas, de los más sobresalientes, como Diego Rivera, Frida Kahlo, David Alfaro Siqueiros, pertenecieron a este partido y algunos sectores del ámbito académico que compartieron el pensamiento filosófico y político del comunismo, cuya influencia en un nivel social fue ampliamente reconocida. Incluso el propio Alfaro Siqueiros fue encarcelado por su activismo político en 1960. Carr, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo*, Ed. ERA, México, 1996.

<sup>271</sup> Reyna, José Luis, "Control político, estabilidad y desarrollo...*Op. Cit.*

<sup>272</sup> El Movimiento de Cárdenas iba, en cierta forma, en contradicción con las tesis de su partido, y sería Adolfo López Mateos el que le tocaría calmar, según precisa Doyle, el marcado apoyo que Cárdenas estaba dando al comunismo, atentando con el frágil sistema político del país. Ver: Doyle, Kate, *After the Revolution: Lázaro Cárdenas and the Movimiento de Liberación Nacional*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 124, en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB124/index.htm>

El fallido intento de invasión norteamericana a Cuba entre el 15 y 19 de abril de 1961, despertó aún más el sentimiento de solidaridad hacia aquel país, de los sectores populares, magisteriales y estudiantiles de México, registrándose mítines en gran parte del territorio, lo cual llevó al gobierno de 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 por otro acontecimiento internacional: la guerra de Vietnam.<sup>273</sup> 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.<sup>274</sup>

En el caso particular de México, los movimientos acaecidos en 1958,<sup>275</sup> provocaron en parte, una fractura del sistema corporativo en cuanto al control sindical que se conjugaría para la década siguiente con la influencia que tuvo en distintos estados de la República el Movimiento de Liberación Nacional que penetró sobre todo en sectores que no estaban cooptados por el gobierno, como el estudiantil.<sup>276</sup> Los estudiantes que acudían en su gran mayoría a las escuelas de educación media superior y superior, de todo el país, se verían influidos por los cuestionamientos al autoritarismo

---

<sup>273</sup> 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 como la Guerra de Vietnam fue el elemento central que detonó los distintos movimientos juveniles que se dieron en el mundo a partir de esa década y cuya demanda central era el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos. Entrevista con la Dra. Lucía Álvarez el 26 de marzo del 2008.

<sup>274</sup> Un punto importante al respecto es que con la adopción del Estado de Bienestar en prácticamente todas las naciones capitalistas del mundo, el papel del gobierno en la vida pública era muy amplio participando tanto en la economía como en las actividades de asistencia pública. Debido a esto la participación ciudadana en la vida pública se vio disminuida en gran medida.

<sup>275</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 56 S.

<sup>276</sup> Reygadas, Rafael, *Abriendo Veredas... Op. Cit.*

y poder indiscutible del Estado, surgidos de los movimientos antes mencionados, que diseminaron por todo el país el concepto de democracia y participación ciudadana.<sup>277</sup>

De forma paralela, durante la década de los años sesenta, el nuevo enfoque social que la Iglesia buscó dar a sus prácticas permeó fuertemente 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, surgiendo las primeras *organizaciones de la sociedad civil (OSC)*, sin fines de lucro, inspiradas en la Iglesia Católica, pero separadas orgánicamente de ella, con un enfoque de carácter social.<sup>278</sup> Es importante señalar que uno de los rasgos del concepto de sociedad civil y sus distintas formas, parten de que su actuación se inscribe dentro del marco legal establecido. Por lo anterior, gran parte de estas organizaciones, al establecerse lo hicieron como Asociaciones Civiles (A.C), las cuales son reconocidas por el Código Civil atendiendo el art. 9º de la Constitución Mexicana, relativo al derecho de asociación.<sup>279</sup>

Finalmente, cabe reiterar que en México, y en gran parte del mundo, los años cincuenta y sesenta fueron tiempos de estabilidad y crecimiento económico ( el llamado

---

<sup>277</sup> Álvarez, Lucía, *Sociedad, política y cultura en el D.F.*, CEIICH/UNAM, México, 1997.

<sup>278</sup> 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 Guadalajara (1963); la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (1963); 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), el 22 de junio de 1964. Reygadas, Rafael, *Abriendo Veredas...Op.Cit.*

<sup>279</sup> Además de las organizaciones civiles no lucrativas, centradas en la promoción del desarrollo y en el beneficio a terceros, también optaron por la figura de asociación civil otras organizaciones como: grupos civiles con agenda cultural educativa de diversa índole, como universidades o establecimientos escolares, por ejemplo el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Club de Leones. Así como otros movimientos sociales populares y organizaciones de masas que en busca de resolver reivindicaciones sociales cotidianas, en una clara lógica de bienestar social y colectivo, que favorecieran sus fines, como la Unión de Colonias Populares, A.C., en 1978. Entrevista con la Dra. Lucía Álvarez, realizada el 26 de marzo del 2008.

milagro mexicano) que, como se mencionó, combinadas con la figura del Estado de Bienestar que imperaba, sin duda limitaron los incentivos de algunos sectores sociales de agruparse con algún fin común. Sin embargo, esta situación cambiaría en los años subsiguientes en donde paulatinamente fue disminuyendo la presencia del Estado paternalista.

### **3.4 La década de los años setenta y la transformación del enfoque social mexicano en materia de Derechos Humanos.**

Aunque hasta este momento ya se había dado el primer paso para enfrentar los excesos del poder, el acontecimiento de mayor impacto para la transformación de la sociedad civil fue la movilización estudiantil iniciada en julio de 1968, y que culminaría en los sucesos del 2 de octubre del mismo año.<sup>280</sup> 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.<sup>281</sup>

Otro acontecimiento que también se considera de importancia crucial en la transformación de la sociedad civil mexicana, es el Concilio Vaticano II (1962-1965),

---

<sup>280</sup> Ramón Ramírez comenta que 200 000 estudiantes participaron en el movimiento estudiantil: 90 000 de la UNAM, y 70 000 del Instituto Politécnico Nacional y de las Escuelas Normales, la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, así como alumnos provenientes de la Universidad Iberoamericana y otros centros de estudios superiores que no dependen del gobierno. 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 significación e importancia política. Ramírez, Ramón, *El movimiento estudiantil de México*, t. I, Editorial Era, 1969, pp. 56-65. Al mismo tiempo, la continua represión con la que el gobierno había venido frenando las manifestaciones obreras que exigían la autonomía sindical, motivó que distintos sindicatos como la Comisión Organizadora de Telefonistas, la sección 34 del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, gran parte de los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, y algunos sectores del Magisterio, y del Consejo Nacional de los Ferrocarrileros, participaran en el mismo. Fernández C., Paulina y Octavio Rodríguez Araujo, *La clase obrera de México en el sexenio de Tlaltelolco*, Ed. S. XXI, pp. 342 y ss.

<sup>281</sup> En opinión de Lucía Álvarez, el resultado más importante de este movimiento fue el reconocimiento oficial por parte del gobierno de Luis Echeverría, de que existía oposición política, siendo un primer logro para la sociedad en el proceso de construir un acercamiento entre el Estado y la sociedad, fortaleciendo el papel de esta última. Entrevista con la Dra. Lucía Álvarez, profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Realizada el 26 de marzo del 2008.

del cual emanó 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.<sup>282</sup> Este suceso y la radicalización del movimiento estudiantil que se inició en el 68, repercutieron en la aparición de dos vertientes sociales importantes en el desarrollo de la ciudadanía: *el movimiento católico* que a través del tiempo vendría deslindándose de la Iglesia y *el estudiantil*, que incorporó a amplios sectores universitarios al activismo político.<sup>283</sup> En su mayoría, el sector estudiantil se vería identificado con diversas corrientes de la ideología de izquierda y vendrían formando grupos clandestinos de activismo político en la ciudad y en el campo. Entre las corrientes de pensamiento con las cuales se vincularon, destaca la de influencia *maoísta*,<sup>284</sup> considerada por Manuel Canto, como una vertiente que propiciaría movilizaciones urbanas y rurales, que se propagarían en la década de los años setenta. 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).<sup>285</sup> Las tareas centrales de estos movimientos radicaban en exigir a los gobiernos locales la construcción de más vivienda y servicios públicos.

---

<sup>282</sup> Lo anterior es importante, toda vez que implicaba un cambio de rol en cuanto al 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 monopolizado por el régimen.

<sup>283</sup> Entrevista con Manuel Canto, Director General de la ONG “Semillas”, realizada el 1º de abril del 2008.

<sup>284</sup> Bennet, Vivienne y Julio Bracho, “Orígenes del Movimiento Urbano Popular Mexicano: pensamiento político y organizaciones políticas clandestinas, 1960-1980”, en *JSTOR Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 3, 1993.

<sup>285</sup> Estas asociaciones pertenecieron a una de las dos grandes corrientes que permearon a las organizaciones de izquierda en los años setenta: la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas, de adscripción maoísta, que daba primacía a la organización popular y a la local, por encima de la actividad partidista, y basaba su estrategia en el trabajo en las colonias, bajo el reconocimiento de la necesidad de salir de las universidades e “ir al pueblo”. Sergio Zermeño citado por Sánchez M. Cristina, “Gobierno democrático, sociedad civil”, en Olvera, Alberto, compilador, *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina*, FCE, México, D.F. 1993, pp. 212-222.

La efervescencia social que se agudizó por los primeros síntomas de agotamiento del desarrollo estabilizador que impactaron a la sociedad,<sup>286</sup> motivó un aparente cambio en la política de Echeverría, quien en un intento por ensayar mecanismos que le permitieran 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.<sup>287</sup> Por lo anterior, a la par de las estrategias anteriores, el gobierno integró fuerzas policíacas especiales y otros grupos que mantuvieron la represión de una manera semi-disfrazada.

Como resultado de los distintos atropellos que se acentuaron a partir de 1968, Marie Claire Acosta menciona la formación de algunos grupos de la sociedad civil, formados por escritores, periodistas y abogados, enfocados a 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.<sup>288</sup> Estos esfuerzos se fueron canalizando a través del tiempo hacia la labor realizada por la

---

<sup>286</sup> En la opinión del Dr. Enrique Cárdenas, a partir de 1970 se empiezan a mostrar las repercusiones del agotamiento del modelo económico, a nivel social. Los niveles de decremento de la producción manufacturera y la disminución de la producción agrícola, que inician en 1965, vendrían mostrando la necesidad de un cambio que el régimen no hizo, pues en ese momento el clima social era poco propicio para ponerlo en marcha. Entrevista con el Dr. Enrique Cárdenas, 9 de abril del 2008.

<sup>287</sup> Como ejemplo de lo anterior, tenemos el secuestro fallido y muerte del empresario regiomontano Eugenio Garza Sada, el 17 de septiembre de 1973, que fue adjudicado al grupo Liga 23 de septiembre. Como resultado de lo anterior, el círculo empresarial de Nuevo León daría a conocer en un comunicado suscrito por los miembros de diversos organismos de la entidad, que el gobierno era el culpable de este asesinato, pues existía impunidad porque “se ha perdido el respeto por la autoridad”. Esto haría más violentas las acciones para controlar a los grupos subversivos, aumentando el número de desaparecidos y presos políticos. “En 1973, la Liga Comunista 23 de Septiembre contaba con 3 mil militantes clandestinos en el DF, Guadalajara y Monterrey: era la estructura guerrillera más grande y mejor articulada del país. A fines de 1974, mil combatientes habían muerto asesinados por la policía o el Ejército, 600 estaban presos o desaparecidos y los demás resistían en condiciones del todo adversas, sin saber siquiera cuántos habían desertado entre ellos.” Tomado del artículo de Javier Avilés, “Dónde está Jesús Piedra Ibarra”, publicado en *La Jornada*, el 12 de mayo del 2001.

<sup>288</sup> Acosta, Marie Claire, en Aguayo, Sergio, *El almanaque mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México*. México, Ed. Hechos Confiables, 2000, p. 431

organización de familiares, de personas desaparecidas en la Guerra Sucia, 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, también en 1977 y la Asociación de Familiares y Amigos de Desaparecidos de México en 1979.<sup>289</sup> La tarea principal de estas organizaciones era, con base en la ley, y por medio de los instrumentos legales y los canales existentes, acompañar y dar asistencia a los familiares de las víctimas para iniciar los procesos legales correspondientes,<sup>290</sup> a fin de exigir al gobierno su paradero y crear condiciones que evitaran abusos de quienes detentan el poder,<sup>291</sup> con lo que empiezan a registrarse los primeros esfuerzos enfocados hacia la protección de los derechos humanos.<sup>292</sup> 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 positivos en este tema, uno de los temas centrales que se discutirían en los debates legislativos que le dieran respaldo constitucional a la CNDH.<sup>293</sup>

---

<sup>289</sup> 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 exigiendo 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”.

<sup>290</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 51 P.

<sup>291</sup> Gracias a la labor de estos grupos desde la administración de Luis Echeverría, el presidente López Portillo se vería obligado a tomar una actitud distinta, incluso hacia los disidentes políticos, flexibilizando su política para al mismo tiempo, fortalecer su imagen y devolverle legitimidad al régimen. Las acciones de su gobierno que han sido consideradas por diversos analistas como José Antonio Crespo, trascendentes en el proceso de democratización en el país son: la reforma electoral de 1977, la promulgación de la Ley de Amnistía del mismo año y la reforma al art. 6º Constitucional respecto al derecho a la información. Crespo, José Antonio, *Devenir del proceso democrático en México*, El Colegio de México/FCE, México, 1995, p. 88

<sup>292</sup> La negativa por parte del gobierno de brindar información a los familiares de los desaparecidos está tipificada en el derecho internacional como una falta al derecho a la información, reconocido en las resoluciones de la Corte Internacional y como una obstrucción en las investigaciones que los familiares están realizando. Tomado del artículo de la Universidad George Washington, “El Derecho a la verdad y al duelo de los caídos en la búsqueda por la justicia”. Ver: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB209/informe/tema11.pdf>

<sup>293</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 59 S.

Estas organizaciones, así como las vinculadas con la vertiente católica, como el Servicio Jesuíta para Refugiados Latinoamericanos, se constituyeron como las primeras en tener un enfoque pro-derechos humanos, sin aceptar durante mucho tiempo, manejar este concepto en su denominación, por la relación del mismo con el discurso estadounidense de la democracia impulsado en esa época por James Carter.<sup>294</sup>

Las violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno ya estaban tipificadas en los ordenamientos internacionales, en tanto que en la Constitución Mexicana, se salvaguardaban las garantías individuales.<sup>295</sup> Sin embargo, el delito de “disolución social” contemplado en el Código Penal Federal, le permitía al gobierno tomar esta salida para, en cierta medida, reprimir las exigencias de la sociedad.<sup>296</sup>

#### *Influencia latinoamericana en el desarrollo de las ONGs en México*

Los difíciles períodos de las dictaduras latinoamericanas repercutieron en el enfoque de las organizaciones sociales hacia los derechos humanos, en dos aspectos: en cuanto a la influencia del ideario democrático y los derechos políticos de los ciudadanos,<sup>297</sup> y en cuanto a la creación de nuevos organismos enfocados de forma específica 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

---

<sup>294</sup> Según Sergio Aguayo, los derechos humanos tenían la connotación de ser un instrumento de penetración estadounidense y el régimen incentivaba un nacionalismo oficial que tenía aislado al país, lo cual era conveniente para sus fines. La gente que pertenecía a estas organizaciones y salía al extranjero hablaba poco de lo que pasaba en México, pues esto iba en contra de la tradición nacionalista. 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 Dra. Ma. Luisa Tarrés), 1995.

<sup>295</sup> En el capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos, están contenidas las garantías individuales relativas a la integridad física y mental de los ciudadanos mexicanos como responsabilidad del gobierno.

<sup>296</sup> Meyer, Eugenia, *La sociedad civil y el autoritarismo mexicano*, El Colegio de México, México, 1990, p.84.

<sup>297</sup> Un aspecto que influiría en este sentido, serían las reformas estructurales señaladas por los organismos financieros internacionales para facilitar los procesos de descentralización del sector público, que se revisará a detalle en la vertiente económica.

económicos que en su mayoría, fueron rechazados por el gobierno mexicano, lo que derivó inicialmente en un acercamiento de las organizaciones civiles y religiosas de tradición católica, para asistir a estos extranjeros, a partir de 1979. Estas organizaciones empezaron a establecer mecanismos de asistencia y apoyo e hicieron un trabajo de cabildeo para influir en la postura gubernamental en torno a la figura del refugiado en México.

El Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vittoria en 1984, fue pionero en el movimiento de promoción y defensa de los derechos humanos en México y le siguieron la Academia Mexicana de Derechos Humanos en 1984, y el CDH Agustín Pro Juárez en 1988. En el caso del Centro Fray Francisco de Vittoria, éste fue constituido por exiliados católicos salvadoreños y su principal tarea en aquella época fue acoger a los refugiados de aquel país y proponer sus casos ante la Organización de las Naciones Unidas para lograr que se les reconociera esta calidad en México.

En el caso del Centro Agustín Pro Juárez, su labor se centró en la defensa de los derechos civiles y políticos, defendiendo la labor de los activistas sociales que promovían diversas causas en torno al tema. Desde sus inicios, captaron los casos de violaciones a los derechos humanos, los documentaron e iniciaron los procesos legales correspondientes para exigir el cumplimiento de los mismos ante las autoridades gubernamentales y, posteriormente, ante los foros internacionales que se fortalecieron para fines de la década de los años ochenta.<sup>298</sup>

La Academia Mexicana de los Derechos Humanos emerge del ámbito universitario, pues, 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 Mc Gregor, Sergio Aguayo y

---

<sup>298</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 59 S.

Gloria Ramírez, atendiendo de forma integral la problemática derivada de las violaciones a los derechos humanos.<sup>299</sup> Estas tres organizaciones fueron identificadas dentro del concepto de ONGs, pues estaban ligadas a un tema central de los nuevos programas y tendencias de la agenda internacional, como se empezó a considerar el relativo a los derechos humanos, aunque definitivamente su enfoque estaba dirigido, en sus inicios, hacia los casos de los inmigrantes extranjeros.

Además de los refugiados centroamericanos que inicialmente llegaron a nuestro país, al final de la década de los años setenta y principios de los años ochenta, llegó un flujo importante de sudamericanos, destacando en número los argentinos y chilenos, en calidad de exiliados políticos. Las experiencias de estos actores en cuanto a la represión de la que fueron víctimas por expresar ideas distintas a las impuestas por las distintas dictaduras, contribuyó a reforzar conceptos vinculados con democracia, autonomía y participación ciudadana, que venían exigiéndose en México desde los movimientos sindicales de fines 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 de la cultura. Muchos exiliados de las distintas nacionalidades, no enfrentaron demasiadas dificultades para incorporarse como profesores e investigadores de distintas instituciones de educación

---

<sup>299</sup> Sus fundadores idearon explícitamente a la Academia, más que como un grupo de activistas, como una institución que pudiera servir de foro para la discusión de los 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 Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activistas sin Fronteras*, S. XXI, México, 2000, p. 159.

media superior y superior.<sup>300</sup> Los intelectuales sudamericanos profundizaron, ya 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 exiliados. Otros exiliados 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 en un sentimiento de solidaridad hacia la problemática de los excesos de poder que se daban en las distintas dictaduras que se establecieron en la región, y en una mayor toma de conciencia sobre la realidad social y política latinoamericana.<sup>301</sup> 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.

### **3.5 Surgimiento, actuación y evolución de la sociedad civil (ONG) en México, fortalecida por factores coyunturales.**

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. Los

---

<sup>300</sup> 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”. Publicado en la Revista *Proceso* No. 240, 8 de junio de 1981.

<sup>301</sup> Entrevista con la Dra. Lucía Álvarez, realizada el 26 de marzo del 2008.

movimientos sociales de las vertientes católica, estudiantil y maoísta, empezaron a ejercer mayor presión hacia el gobierno, derivada del costo social que el manejo inadecuado de la situación económica implicó para la población, y cuyo malestar social reflejaban en sus demandas.

Otro acontecimiento trascendental en la evolución de estas manifestaciones, sería el terremoto de 1985. La inercia que se presentó entre la población civil hacia la organización espontánea y solidaria, demostraría altos valores éticos, al concentrarse en el reestablecimiento material y psicológico que este fenómeno generó. En este hecho fue evidente la incapacidad de respuesta del gobierno dada la magnitud del problema.<sup>302</sup>

Ante estos hechos, proliferaron las organizaciones de ayuda a damnificados, organizaciones de la sociedad civil destinadas a cuidar a niños huérfanos, a personas lisiadas como consecuencia del sismo, a discapacitados. Se formaron comités pro vivienda y de reconstrucción, 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 dentro de esa tragedia.

En referencia a estos sucesos, Lucía Álvarez y Miguel Canto, consideran que este acontecimiento determinó el inicio del proceso de articulación de diversos grupos y organizaciones de la sociedad civil, sobre todo de carácter urbano, que trabajaban de manera aislada, y ante este acontecimiento unieron esfuerzos e iniciaron un acercamiento más concreto con el gobierno.<sup>303</sup> Como se revisó anteriormente, a principios de la década de los años setenta se identifica el surgimiento de movimientos sociales de carácter urbano en las principales ciudades de México, con el objetivo de

---

<sup>302</sup> 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. Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Op. Cit.*

<sup>303</sup> Entrevista con la Dra. Lucía Álvarez, el 26 de marzo del 2008 y con el Dr. Manuel Canto, el 1º de abril del 2008.

solucionar problemas relacionados con vivienda o servicios públicos, en particular en las ciudades más importantes como el D.F., Guadalajara y Monterrey. A raíz de acontecimientos como el terremoto, en el caso específico de la Ciudad de México, algunos de estos movimientos tomaron nuevamente fuerza, y surgieron otros que se enfocaron a la solución de la problemática derivada del mismo. La acción ciudadana rebasó por mucho a la realizada por las autoridades, y mostró la capacidad de organización de la misma.

Entre las organizaciones que destacan por su permanencia y trayectoria posterior, podemos mencionar las siguientes:

- *Promoción de Servicios de Salud y Educación Popular, A.C. (PRODUSSEP)*: aunque había surgido en 1983, como parte de un proceso de maduración del Movimiento Nacional de Salud Popular, aglutinando a grupos campesinos, a comunidades indígenas, a organizaciones urbano populares y a trabajadores vinculados a la salud popular.<sup>304</sup> 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 alguna epidemia u otro problema de insalubridad pública.<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> Gradualmente esta organización integró una red que comprendió grupos de Veracruz, Morelos, Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Distrito Federal, y otros estados,

<sup>305</sup> Ver Anexo 1, cuadro A, punto 63 S.

- *Proyecto Interinstitucional para la Reconstrucción*: se conformó de febrero de 1986 a junio de 1987 por diversas organizaciones.<sup>306</sup> 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.<sup>307</sup>

Lo anterior determinó 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, en la cual se incluyen los derechos humanos. Para este momento, como parte de la influencia que las ONGs internacionales habían tomado en la opinión pública, al impulsar el reconocimiento y respeto de los gobiernos hacia los temas 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 temas centrales se referían a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente, que rompían 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 ONGs, con cierta implicación progresista, y mantuvieron un mayor apoyo e influencia con el gobierno.<sup>308</sup>

---

<sup>306</sup> Se integró como una red con las siguientes organizaciones: Enlace, Comunicación y Capacitación A.C., Servicio, Desarrollo y Paz A.C., el Centro de Encuentros y Diálogos A.C., el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C., el Instituto de Comunicación y Educación Popular A.C., la Asociación de Trabajadoras Sociales Mexicanas.

<sup>307</sup> Reygadas, Rafael, *Abriendo Veredas*, *Op.Cit.* 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 una manera sobresaliente, el Centro Popular de Capacitación Técnica A.C. de Guanajuato; el Centro de Estudios Ecuménicos A.C., y el Grupo de Educación Popular con Mujeres A.C.; el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario A.C. de Guadalajara.

<sup>308</sup> Aguayo, Sergio, "Las enigmáticas ONGs...", *Op.Cit.*

### **3.6 La evolución de las organizaciones no gubernamentales hasta los años 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 que inició de forma incipiente en la década de los años sesenta, daría paso, dos decenios después, 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 del Estado, de su participación en la economía y 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 a nivel del sector público, que facilitaran la adopción del modelo neoliberal. Como aspectos centrales del mismo, figuraban el tema de la democracia y los derechos humanos,<sup>309</sup> resaltando los de carácter civil y político, que serían impulsados en el país durante las administraciones de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

Estas reformas se fueron identificando con el concepto de Gobernabilidad o Buen Gobierno, pues retomaban algunos rasgos que habían sido identificados por Huntington desde la década de los años sesenta,<sup>310</sup> y para fines de los años ochenta se

---

<sup>309</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 2 C.

<sup>310</sup> Recordemos que Huntington en sus distintos estudios, identificó la relación entre la calidad o grado de gobierno de cada país y el grado de inestabilidad y desorden social existente, por lo que consideró que: “El principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales”. Huntington, Samuel, “La crisis de la democracia: Informe sobre la gobernabilidad de la democracia para la Comisión Trilateral”. Estos planteamientos darían paso al concepto de Gobernabilidad acuñado por este autor, y cuyos rasgos principales serían retomados por otros académicos bajo distintos enfoques permeando la concepción del cambio del sistema capitalista para las próximas décadas.

combinarían con los planteamientos del *Consenso de Washington* de John Williamson y del *neoinstitucionalismo* de Douglas North.<sup>311</sup> De esta manera, la democracia, la rendición de cuentas (*accountability*), la reducción de la corrupción,<sup>312</sup> el respeto por los derechos humanos (particularmente de los derechos individuales),<sup>313</sup> y la participación ciudadana,<sup>314</sup> al igual que las instituciones responsables de su observancia, gradualmente formaron parte de estas reformas.

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.

Por ello, hacia finales de la década de los años ochenta, se acentuó la importancia de las ONGs como agentes de cambio que compartían áreas de trabajo congruentes con los conceptos de la agenda de Gobernanza. En la opinión de Lucía Álvarez, dentro de este modelo, las ONGs tienen su papel como “elementos, ajenos al gobierno, que ayudan a la gestión y manejo de las demandas populares”.<sup>315</sup> En este esquema las ONGs progresistas empiezan a ganar terreno como interlocutoras con el

---

<sup>311</sup> Los resultados de las reformas conocidas como de “primera generación” impuestas por los organismos financieros internacionales como condiciones para el otorgamiento de créditos, privilegiaban la orientación a cuestiones de disciplina fiscal y reducción de inflación, que a los cambios estructurales que se habían identificado desde mediados de los años setenta para fortalecer el gobierno y sus instituciones. En parte, debido a esto, la década de los años ochenta fue un período de nulo crecimiento, en distintas regiones como Latinoamérica. Por lo que, estudiosos como John Williamson y Douglas North, recuperan el concepto de Gobernanza 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.

<sup>312</sup> Recordemos que 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.

<sup>313</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 16 DH.

<sup>314</sup> Como se revisará en el análisis económico, uno de los grandes cambios derivados de la fractura del Estado de Bienestar, sería la reducción del gasto social en el nuevo modelo que ya no era posible sostener. A cambio de esto, se intensifica el trabajo directo con la sociedad civil, para que a través de la administración de proyectos y el impulso para la participación ciudadana contribuyera a cubrir los espacios que el gobierno ya no podía satisfacer en temas sociales, como salud, educación y vivienda.

<sup>315</sup> Entrevista con la Dra. Lucía Álvarez, realizada el 26 de marzo del 2008.

gobierno mexicano al trabajar en los temas centrales de la agenda internacional. Gran parte de su labor consistió en acotar las demandas populares de temas relativos al desarrollo, la democracia,<sup>316</sup> y los derechos humanos desde distintos ángulos, cubriendo las demandas tradicionales de los aspectos de asistencia social que el gobierno era ya incapaz de cubrir.<sup>317</sup> Con base en sus áreas de trabajo, las ONGs se organizaban por proyectos, alentando la participación ciudadana en pro del bienestar general, siendo más eficientes en la ejecución de presupuestos, que las agencias gubernamentales. Por lo anterior, los gobiernos tuvieron que canalizar a gran parte de estas organizaciones, los fondos destinados a sus proyectos específicos procedentes de organismos multilaterales como la ONU,<sup>318</sup> el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a la vez que recibían de manera independiente recursos de fundaciones privadas como la Ford o la Heritage.<sup>319</sup>

Este aspecto generó polémicas diversas al considerar que estos respaldos financieros implicaban cierto grado de influencia ideológica. Sin embargo, los resultados obtenidos por ONGs internacionales como Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y *Green Peace* en sus áreas de competencia eran relevantes.

---

<sup>316</sup> En el caso de México, con el desprendimiento de la Corriente Democratizadora del PRI, que liderara Cuauhtémoc Cárdenas, y después del fraude electoral del 6 de julio de 1988, varias de las organizaciones que habían participado en las experiencias derivadas de los sucesos de 1985, observaron importante compartir sus experiencias, estrategias y metodología de formación de bases, cuadros y dirigentes populares, con el naciente partido en que derivaba el movimiento cardenista. Conformados como Red Interinstitucional ofrecieron su experiencia de educación popular para participar en las tareas de formación de la Comisión de Educación Política del naciente Partido de la Revolución Mexicana (PRD), dando una fuerza importante al cambio democrático.

<sup>317</sup> Como se revisará en el análisis económico, uno de los grandes cambios derivados de la fractura del Estado de Bienestar, sería la reducción del gasto social en el nuevo modelo. A cambio de esto, se intensifica el trabajo directo con la sociedad civil, a fin de que a través del impulso de la participación ciudadana se contribuyera a cubrir las necesidades que el gobierno ya no podía satisfacer.

<sup>318</sup> Entre los factores que explican el auge y la relevancia de las ONGs a nivel internacional se encuentra la renovación de la Agenda Internacional a partir de los años sesenta. Desde ese momento los gobiernos, organismos internacionales y agencias financiadoras, realizaron una revisión de los agentes del desarrollo e identificaron a las ONGs como interlocutores eficaces en el manejo de los recursos destinados a los proyectos prioritarios para los mismos. Aguayo, Sergio y María Luisa Tarrés, *Las enigmáticas ONGs mexicanas*, Op. Cit.

<sup>319</sup> “Hay estimaciones de que a principios de los años noventa se estaban transfiriendo unos 6 mil millones de dólares anuales para el desarrollo de los países del norte a los del sur a través de las ONGs, y toda Conferencia internacional de las Naciones Unidas tiene un encuentro paralelo con ONGs.” Aguayo, Sergio y María Luisa Tarrés, *Las enigmáticas ONGs mexicanas*, Op. Cit.

Por ejemplo, en el caso de México, el Comité Eureka, la Unión de padres de familia y familiares de desaparecidos, A.C. y la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas, S.C., a pesar de llevar durante muchos años una lucha social pacífica por la exigencia de informes al gobierno acerca del paradero de las víctimas, y la búsqueda de amnistía para los presos políticos, no obtuvieron resultados hasta que canalizaron los expedientes de las víctimas a organizaciones como Amnistía Internacional,<sup>320</sup> y *America's Watch* a mediados de los años ochenta.<sup>321</sup> Con este material, *America's 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*, mencionado anteriormente.<sup>322</sup>

Ante esta presión, el presidente Salinas crearía en 1989, la Dirección General de Derechos Humanos, como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación e iniciaría diversos acercamientos con las ONGs, 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, como la participación ciudadana y los derechos humanos, se convirtieron en una condición, como lo reconociera en su discurso, al crear más tarde 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 antagonismo muros intransitables a la voluntad de los pueblos. El apego a estos

---

<sup>320</sup> 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 desde este nivel a los diversos casos que representaban. Derivado de lo cual, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estaría emitiendo una resolución al gobierno de Carlos Salinas de Gortari para demandar la salvaguarda de los derechos humanos desde el Estado.

<sup>321</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A punto 48 P.

<sup>322</sup> En este trabajo se documentaron diversos hechos de la Guerra Sucia en México, de la cual, el gobierno había sido era responsable. En la opinión de Sergio Aguayo, la noticia de su publicación fue un detonante para la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. Aguayo, Sergio y María Luisa Tarrés, *Las enigmáticas ONGs mexicanas*, Op.Cit.

derechos ha sido, sin duda, un poderoso motor del cambio que afecta a todas las naciones y que permea profundamente a la opinión mundial...”<sup>323</sup>

En este sentido, los puntos contenidos en el Consenso de Washington orientados a consolidar la apertura comercial, mediante instrumentos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), influirían en la postura oficial mexicana para darle un cauce institucional a la demanda de la sociedad civil relativa a la protección de los derechos humanos.

Además de la presión ejercida por los organismos financieros, de las ONGs y de las organizaciones internacionales,<sup>324</sup> otro aspecto que es importante mencionar para la creación de una institución responsable de la observancia de los derechos humanos en México, fue la expectativa que generó la integración de este país al TLCAN.

La inquietud de tener relaciones comerciales con un país como México que no contaba con un sistema democrático, en el cual el Estado no garantizaba los derechos humanos, ni contaba con una regulación ambiental adecuada, generó incertidumbre entre ciertos sectores de los países del norte de América, como grupos del Congreso de Estados Unidos,<sup>325</sup> 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 tomada en cuenta en este proceso.

---

<sup>323</sup> 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*, No.90/0, agosto de 1990, CNDH, México. p. 3 y ss

<sup>324</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 61 S.

<sup>325</sup> 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. Benítez M., Raúl y Carlos Rodríguez Ulloa, “Seguridad y Fronteras en Norteamérica del TLCAN”, en *Frontera Norte, Colegio de la Frontera Norte*, vol. 18, no. 35, ene-jun 2006.

En este sentido, el tema de la mano de obra y los derechos laborales empezaron a tener un lugar preponderante para los ONGs de los tres países.<sup>326</sup>

Por ejemplo, en el caso de las ONGs canadienses y norteamericanas, éstas vieron con recelo la integración de México al TLCAN, al considerar la ventaja competitiva que el costo de la mano de obra mexicana podía tener respecto a la de estos países, y sus efectos sobre el empleo.<sup>327</sup> En tanto que las ONGs mexicanas consideraron las implicaciones que, sin una adecuada protección de los derechos laborales en cuanto a su dimensión de salarios y prestaciones, podían tener para las condiciones de trabajo de los mexicanos empleados en industrias como las maquiladoras.<sup>328</sup>

Debido a esto, ante las primeras señales de las negociaciones durante 1989, empezaron las comunicaciones y las movilizaciones en los tres países para incluir temas relativos a la protección oficial de los derechos humanos,<sup>329</sup> esencialmente los laborales, en las cláusulas del TLCAN y establecer condiciones similares en cuanto a los derechos laborales que definieran un estándar en cuanto a los costos de la mano de obra y las condiciones de trabajo. Tanto para el presidente Salinas como para el presidente Bush (padre), era de vital importancia la firma del TLCAN por sus particulares razones, y observaban que el tiempo de la negociación se podía extender si los derechos humanos no se incluían en los puntos de negociación de este instrumento, pues la presión de las

---

<sup>326</sup> En la opinión de Manuel Canto, el tema de la observancia de los derechos laborales en el TLCAN, sería un punto de partida para la creación de ONGs especializadas en el tema, que estarían ejerciendo presión para alcanzar las mejores condiciones en este sentido. Entrevista con el Dr. Manuel Canto, 1º de abril del 2008.

<sup>327</sup> Soria Murillo, Víctor, *Integración Económica y Social de las Américas*, UAM-ITACA, México, 2005, pp.113-123

<sup>328</sup> Es importante señalar que existían ONGs norteamericanas que conociendo el pensamiento general de los Estados Unidos, respecto a la preponderancia de los derechos individuales sobre los derechos sociales, observaban un alto riesgo en el deterioro del nivel de vida de la población mexicana, ante los efectos de las políticas de apertura comercial, referentes a la industria de la maquila. Entre éstas organizaciones, podemos mencionar al Comité al Servicio de Amigos Americanos, que realizó un trabajo muy interesante para la ponencia que le fue concedida ante la Cámara de Representantes en Estados Unidos, en la cual subrayaría la descapitalización que sufre México a través de la mano de obra “barata” que se comercia en las fronteras. *Ibidem*.

<sup>329</sup> González Souza, Luis, *México en la estrategia de Estados Unidos*, Siglo XXI Editores, México, 1993, pp. 123-133.

ONGs para conseguir las mejores condiciones para cada país, podía convertirse en un riesgo para la firma del mismo.

Por lo anterior, este elemento se sumaría a los factores de carácter económico y doméstico que llevarían al presidente Salinas a tomar medidas inmediatas para la implementación de la política oficial en materia de derechos humanos en México.

Después de analizar los diversos aspectos que históricamente influyeron en la transformación de la sociedad civil en México, podemos concluir que la maduración que ésta ha alcanzado en cuanto a su participación en las decisiones oficiales, en especial en el tema de los derechos humanos, ha sido trascendental.

Como pudimos apreciar, desde los primeros acercamientos a las formas de participación social en el país, la sociedad se iría organizando en torno a aspectos solidarios que favorecieran los intereses de los diversos grupos sociales, como fue el caso de las primeras asociaciones gremiales de la Nueva España en los siglos XVII y XVIII. Posteriormente, durante el Porfiriato, una forma de participación social similar, la constituyeron las sociedades mutualistas, a través de las cuales también empezó a permear la ideología vinculada con ideas socialistas. Esta influencia, así como los beneficios que estas sociedades brindaron a sus miembros, al combinarse con la especialización del trabajo, contribuyeron al surgimiento del sindicalismo en México, que fue decisivo, como varios autores afirman, para delinear el escenario en el cuál se dieron los levantamientos sociales que culminaron en la Revolución Mexicana.

Este movimiento sería representativo también de la organización de la sociedad enfrentada a las estructuras de poder que, en el caso de México, tendría una particular trascendencia. El carácter corporativo adoptado por el régimen post-revolucionario para controlar a la sociedad, desde los distintos sectores que la integraban, así como la

amplia política de gasto social con la que pudo mantener la “estabilidad” en el país, se vio gradualmente menguado por el proceso de modernización nacional y por el propio manejo de la política económica del gobierno través de los años.

Posteriormente, la actitud autoritaria y represiva que el gobierno adoptó para sofocar las primeras manifestaciones de descontento social, que se registraron a partir de la década de los años cincuenta, representadas básicamente por los cuadros sindicales que demandaban el respeto a los derechos de autonomía sindical y en algunos casos, de aspectos democráticos, derivarían en la formación de movimientos guerrilleros que enfrentarían al Estado por la vía de la violencia.

Sin duda el movimiento estudiantil de 1968, tendría como principal resultado el reconocimiento del propio gobierno de la presencia de nuevos actores sociales y de su importancia en el escenario mexicano, dando lugar a nuevas vías para la expresión de la oposición política que se manifestaba en desacuerdo con el régimen. No obstante, la represión que se reflejó en el encarcelamiento, desaparición e incluso asesinato de los individuos que se enfrentaron con el mismo, mostraría un aumento de las violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar a partir de aquella época.

A pesar de que algunos gobernantes, como Echeverría, mostraron como parte de su discurso, una actitud de cambio e integración de los sectores disconformes, esto sería con el propósito de asegurar la estabilidad del país y legitimarse, pero en paralelo instrumentarían la formación de fuerzas policíacas especiales, responsables de mantener la “paz social” por encima de la ley.

El desarrollo de las organizaciones civiles en la década de los años sesenta, que estaban vinculadas inicialmente con la Iglesia, así como la radicalización de los movimientos estudiantiles que iniciaran a finales del decenio, serían las vertientes esenciales en el desarrollo de la sociedad civil en México. De manera paralela, a nivel

internacional, la importancia que las organizaciones civiles empezaron a tomar como líderes de opinión respecto a la actuación de los gobiernos de distintas partes del mundo, servirían de respaldo para iniciar la lucha social por el respeto a los derechos humanos, registrándose logros que permitieran abrir paso también a este proceso en México.

La presión de estos grupos hacia el gobierno permitió avances en la democratización del país, teniendo entre los primeros, la reforma a la Ley Electoral y la modificación al art. 6º constitucional que sentaba las bases para la regulación del derecho a la información, ambas en el período de José López Portillo. Al mismo tiempo, la influencia ideológica de los exiliados y asilados políticos que llegaron a México, tuvo dos efectos: por un lado, fue marcando la atención hacia la exigencia para la protección de los derechos humanos, por parte de las organizaciones civiles, y por otro lado, la participación de estos inmigrantes, en los sectores académicos y culturales, fomentaría la conciencia de los derechos políticos en los ciudadanos.

Gracias a esto, la sociedad civil fue ganando espacios en el manejo de la política del régimen, buscando hacer exigibles jurídicamente ante el Estado, las prerrogativas que cada momento histórico fue mostrando. En este proceso, en el caso de México, podemos reconocer tres sucesos que marcaron el cambio en la actitud de la sociedad hacia el gobierno: el primero, relativo a los movimientos sociales de 1958, en contra del autoritarismo y de las prácticas de corrupción del gobierno para cooptar a los líderes sindicales. El segundo, lo podemos relacionar con los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, que fueron determinantes para el enfoque social en cuanto al tema de los derechos humanos y el tercero, originado ante la organización natural y solidaria de la sociedad para apoyar a los afectados por el terremoto de 1985.

Los alcances de esta última etapa, se reflejaron en dos enfoques esenciales de las ONGs mexicanas, que surgieron de aquellos acontecimientos: la corriente democratizadora y de bienestar, en la cual se incluyen los derechos humanos. El cambio en las condiciones del contexto internacional, mostraría un escenario en el cual México tendría que insertarse en atención a los compromisos económicos que el gobierno había adquirido para enfrentar la crisis de 1982. En este escenario, las ONGs asociadas a la corriente de bienestar y derechos humanos, no se encargarían únicamente de pedir cuentas sobre hechos pasados, sino que buscarían una mayor injerencia en las futuras decisiones que afectarían a la población.

Producto de lo anterior, sería la presión que desde distintos ángulos ejercerían con mayor fuerza sobre el gobierno del presidente Salinas para la implementación de una política oficial en materia de derechos humanos. En cuanto a esto, tenemos: el acercamiento que tuvieron con las ONGs internacionales como Amnistía Internacional y *America's Watch*, llevando los casos de los desaparecidos durante el período conocido como la “guerra sucia”; la canalización de las diversas violaciones que se registraron en este período hacia las instancias internacionales responsables, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La instauración por parte de Salinas de un organismo como la CNDH en 1990 fue un intento de este presidente de, por un lado, calmar la crítica internacional cumpliendo a con los compromisos que en materia de derechos humanos imponía el contexto, y por otro, legitimar su imagen ante los grupos inconformes con su gobierno. Cabe decir que, si bien el surgimiento de la CNDH estuvo condicionado, como vimos en este apartado, a la presión social e internacional respecto al tema de los derechos humanos, este organismo emanó directamente del Estado, demostrándonos la ya citada contraposición entre la necesidad de control del gobierno, y la demanda social por hacer efectivas las instituciones democráticas. En su origen, la

Comisión no tendría un verdadero respaldo social, al ser creada por Salinas sin haber contado con una participación real de la ciudadanía. En otro de los capítulos trataremos cómo fueron dándose, paulatinamente, los cambios jurídicos necesarios para fortalecer en este aspecto al organismo.

Otra de las vertientes importantes que delinearían el contexto en el cuál tuvo lugar la instauración de políticas de derechos humanos en México, sería la económica que, como se analizará en el capítulo siguiente, jugó un papel determinante en la forma en que se transformaría la perspectiva oficial sobre estos temas.

## **Capítulo 4.**

### **Vertiente Económica**

Un factor decisivo para la implementación y desarrollo de la política oficial en materia de derechos humanos en México se puede atribuir, sin duda, al cambio en el entorno económico global, tanto a nivel nacional, como internacional. Por un lado, la política económica por parte del régimen, previa a la década de los años ochenta de carácter populista, ya no pudo sostenerse; y el rumbo que tomó a partir de la llamada década perdida (1980-1990), mostró un claro debilitamiento en la función que venía desempeñando esta política, como un instrumento de control social para mantener la estabilidad en el país. Por el otro, la vinculación natural de México y Estados Unidos, como potencia económica, acentuada por su vecindad geográfica, fue determinante en la adopción de nuevas políticas económicas con un efecto claro en las políticas nacionales de derechos humanos.

Con el propósito de revisar cómo estos factores influyeron en el desenvolvimiento y el cambio del modelo económico mexicano que hizo imprescindible, en la década de los años noventa, la creación de una institución responsable de la política oficial de los derechos humanos, en este capítulo revisaremos brevemente el marco económico internacional al final de la década de los años sesenta, para posteriormente analizar algunos de los aspectos más importantes de la economía nacional entre 1970 y 1990. Esto se vuelve fundamental para apreciar la transformación de la economía mexicana influida por los propios resultados de la gestión gubernamental, acelerada por los cambios del entorno mundial. Por último revisaremos la influencia de los organismos financieros internacionales en el rumbo no sólo económico, sino político del país, que hizo necesario que se diera un avance en el tema de la política oficial de derechos humanos.

## 4.1 Contexto internacional

En la década de los años sesenta, las estrategias keynesianas que habían resuelto los efectos económicos provocados por la Gran Depresión,<sup>330</sup> 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 prácticamente en todas las economías capitalistas del mundo. Además de asegurar la rentabilidad del capital a través de este modelo, se buscó mantener una política social favorable para la población mediante una redistribución adecuada del ingreso. Debido al rol que el Estado representaba en estas economías, se le identificó desde el punto de vista político, como Estado Benefactor o Estado de Bienestar.<sup>331</sup> Entre las estrategias de participación en la economía que se implementaron a través de este modelo, podemos mencionar las inversiones públicas para el desarrollo o la reestructuración de la industria, la nacionalización de las empresas de sectores estratégicos, e incluso, la

---

<sup>330</sup> El modelo económico keynesiano se planteó en el contexto de la Gran Depresión de los años treinta, como una solución al desequilibrio del mercado generado por la sobreproducción industrial que superaba la demanda existente. Esta etapa se caracterizó por un aumento del nivel de desempleo, el dinero era escaso con la consiguiente falta de ventas y almacenes llenos. Ante este panorama la fórmula keynesiana para reactivar la economía se basaba en una inyección del gasto público, que permitiera la generación de empleos, cuyos salarios devolvieran la capacidad de compra a los consumidores y permitieran el desplazamiento de existencias en los almacenes y las condiciones del mercado se estabilizaran. La propuesta keynesiana de que el Estado debía intervenir para regular el mercado estabilizando el ciclo económico, era contraria a la política liberal que se había venido manejando respecto a que la economía debía equilibrarse por la interacción de las fuerzas del mercado y con la mínima participación estatal en la misma. Los resultados, en gran parte positivos, que se percibieron en la aplicación del modelo keynesiano, incentivaron su adopción en los países capitalistas de gran parte del mundo. Se consideraba que la implantación de estas medidas se realizaría con el fin de reactivar las economías, incluso existe una consideración hecha por Keynes, recomendando que una vez que la economía fuera estable, se debía detener la participación estatal para evitar un sobrecalentamiento económico, con el consiguiente aumento en los niveles inflacionarios que nulificarían este efecto. Sin embargo los resultados que se registraron hasta los años sesenta, no consideraron necesario suspender este apoyo. Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985*, Ediciones Era, México, 1989, pp. 57-67.

<sup>331</sup> Además de dar respuesta a la crisis del modelo capitalista que dominó la etapa de la Gran Depresión a nivel mundial, el desarrollo que tuvo el sindicalismo y el nacimiento de los partidos de masas en Europa, que culminarían con los informes de Beveridge en Inglaterra, para la materialización de la responsabilidad social del Estado al concluir la Segunda Guerra Mundial, darían paso al surgimiento del *Welfare State* o Estado Benefactor o de Bienestar. Cárdenas G., Jaime F., “El Estado de bienestar: reflexiones para un Estado postsocial”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* No. 85, enero-abril 1996, UNAM-IIIJ, México, pp. 95-113.

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 en las distintas economías no era interpretada como una señal de alarma, sino como un resultado natural de estas prácticas. Sin embargo, a principios de los años setenta, se empezaron a percibir signos de deterioro en las economías capitalistas más fuertes, como recesión en distintos períodos, y aunque se impulsó aún más la participación estatal, esta ya no era efectiva como instrumento de reactivación económica.

Una muestra de lo anterior fue la caída de la tasa de ganancia del capital en distintos países del mundo y que se puede observar en el siguiente cuadro:

**Tasa de ganancia del capital de las corporaciones en varios países industrializados, 1962-1976**  
(cifras porcentuales)

	Estados Unidos	Francia	RFA	Italia	Japón	Inglaterra
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: Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985*, Ediciones Era, México, 1989, p.37

En esta tabla también se aprecia 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 en la economía global pasó del 44.1% en 1950 a 31.6% en 1980.<sup>332</sup> Asimismo, su participación en la producción de bienes manufacturados cayó del 26.6% en 1950 al 19% en 1975, y en 1971, además de que la economía norteamericana tuvo por primera vez una balanza comercial deficitaria.<sup>333</sup>

<sup>332</sup> González Souza, Luis, *México en la estrategia de Estados Unidos*, Siglo XXI Editores, México, 1993, pp. 123-133.

<sup>333</sup> Quijano, José Manuel, *Cincuenta años de política económica de México*, CIDE, México, 1981, p. 31

Recordemos que en el estudio del contexto internacional, analizamos el período de la administración de Richard Nixon (1969-1974), en cuanto a su impulso a las estrategias en pro de la distensión del conflicto. Para Nixon fue conveniente fijar esta posición, ya que la sociedad norteamericana 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.

La debilidad que empezó a mostrar la economía estadounidense pondría en duda la solidez del dólar, que estaba tasada con base en el patrón oro, de acuerdo a lo que se vino manejando en el Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods. Este aspecto empezó a ser cuestionado por otros países, como Francia, ya que consideraron que la economía norteamericana no respaldaba el valor que su moneda tenía, y manifestaron que no estaban dispuestos a subsidiar el déficit de la balanza de pagos estadounidense.<sup>334</sup> Esto motivó que diversos países 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. Este presidente, al observar esta situación, de manera unilateral tomó la decisión de cancelar la conversión y el pago de dólares en oro y devaluar su moneda en un 10% en 1971, al mismo tiempo que fijó una sobretasa a la importación del 10%.<sup>335</sup> Nuevamente se registró una devaluación del 10% en 1973, con el anuncio de Nixon respecto a que el Sistema Monetario de tipo de cambio fijo no

---

<sup>334</sup> 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 fijos con respecto al dólar y este 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 para 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 producir los dólares que se usaban en todo el mundo y mantener un déficit en balanza de pagos por un largo periodo. Rothbard, Murray N., *What has Government Done to Our Money?*, publicado en *Essays in Political Economy*, Von Mises Institute Journal, disponible en la página oficial del Instituto: <http://www.mises.org/money/4s7.asp>

<sup>335</sup> Quijano, José, *Op. Cit.*, p.32

podía sostenerse. Ante esto y como conclusión al Sistema de Bretton Woods, se acordó que, en lo sucesivo, el valor del dólar y del resto de las monedas debía fijarse libremente de acuerdo a las leyes de la oferta y la demanda como cualquier otro artículo.

Esta situación provocó un período de desajuste monetario y económico de todos los países que, al conjugarse con otros conflictos como los del Medio Oriente, y el alza en los precios del petróleo por parte de la OPEP también en 1973, mostraría un contexto internacional complicado, identificado por diversos autores como el final del período Bretton Woods. La situación vivida por Estados Unidos al querer reactivar su economía con estrategias de naturaleza keynesiana, había sido puesta en práctica por el resto de los países capitalistas, quienes al fracasar igualmente en este intento, analizaron diversas variables de la participación del Estado en la economía, llegando a la conclusión de que el manejo inadecuado de las políticas públicas, 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 que la ampliación de los mercados permitiera mantener la rentabilidad del capital y, por tanto, dar continuidad a este modelo.<sup>336</sup>

---

<sup>336</sup> Desde los estudios de los clásicos como Adam Smith e incluso Carlos Marx, se visualizaba una etapa en la cual, la sobreproducción empezaría a saturar los mercados nacionales y lo anterior repercutiría en un deterioro de la tasa de ganancia, la cual podía superarse a través de la ampliación de los mercados. Una de las alternativas identificadas sería vía el libre mercado a nivel internacional. El análisis realizado por estos autores, dio paso posteriormente en el caso de Adam Smith, a la “teoría del desahogo de excedentes” basada en su planteamiento de que: “Cuando el capital de una nación ha llegado a tomar tal incremento que no cabe emplearlo todo en surtir el consumo doméstico y sostener el trabajo productivo del país, la porción excedente se desplaza naturalmente hacia el comercio de tránsito”. En este sentido, Marx, mencionaba que: “en lo que respecta a los capitales invertidos en las colonias, etc., los mismos pueden arrojar tasas de ganancia más elevadas porque en esos lugares, en general, a causa de su bajo desarrollo, la tasa de ganancia es más elevada, y lo mismo, con el empleo de esclavos y culíes, etc., la explotación del trabajo...” Ver: *Exportación de capitales y endeudamiento externo en las principales corrientes del pensamiento económico*, ensayo de Jaime Estay, investigador y profesor de la Benemérita Universidad de Puebla y difundido por la Red de Estudios de la Economía Mundial de la Benemérita Universidad de Puebla, disponible en: <http://www.redem.buap.mx>

## 4.2 Transformaciones económicas: Breve acercamiento a algunas políticas económicas implementadas en las administraciones 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 atravesó por un período de relativa estabilidad política que durante muchos años no había tenido el país. Este factor fue importante para que la economía se desarrollara con buenos resultados, logrando que en el período entre 1940 hasta finales de la década de los años 60, fuera identificado lo que se conoció como “el milagro mexicano”.<sup>337</sup>

Según opiniones de expertos como Miguel Ángel Rivera y Enrique Cárdenas, entre los factores que favorecieron el desarrollo en esta etapa, encontramos la tendencia hacia una economía cerrada, con el objetivo de fortalecer la industrialización, con el consiguiente patrón de proteccionismo mercantil que prevaleció en México tras el porfiriato y después de superar los efectos de la depresión internacional.<sup>338</sup> Paradójicamente, más adelante veremos cómo el efecto de estos factores que conllevaron al crecimiento económico, se revertirían cuando las condiciones del contexto internacional cambiaron drásticamente.

Respecto a la vinculación comercial entre México y los Estados Unidos, economistas como Luis González de Souza, comentan que desde la etapa del porfiriato, la construcción de la infraestructura ferroviaria hacia la frontera estadounidense

---

<sup>337</sup> Esta etapa se caracterizó por un crecimiento sostenido y por la modernización del país. Autores como Barbra Stallings y Wilson Peres comentan que el crecimiento anual promedio que tuvo México entre 1950 y 1980 mostró una tasa del 6.5%, por lo que, incluso se le comparó junto con Brasil, a la República de Corea y Taiwán, identificándolas como economías de reciente crecimiento. Aunque ha sido muy discutido que este crecimiento haya sido excepcional, en estos años se registró un período de estabilidad que permitió, de forma natural, el desarrollo sano de la actividad económica en el país. Stallings, Barbra and Wilson Peres, *Growth, Employment and Equity, The impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Brooking/Eclac, Washington, 2000, p. 37.

<sup>338</sup> Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, FCE, México, 1996, pp. 27-37, y Rivera Ríos, Miguel A., *Crisis y reorganización del Capitalismo Mexicano*, Ediciones Era, México, 1989.

permitió el desarrollo de un “sistema productivo” que favoreció el tránsito de mercancías hacia este país, coadyuvando a una incipiente integración comercial que de forma natural se fue dando entre ambos países.<sup>339</sup> Posteriormente, la participación de Norteamérica en la Segunda Guerra Mundial y en la Guerra de Corea, incrementó la demanda de productos mexicanos en este país, con los consiguientes beneficios para la economía mexicana. No obstante, México, aprovechando su visión nacionalista, se defendería utilizando un doble discurso, de los intentos intervencionistas de su vecino del norte que, aprovechando la interdependencia establecida, trataría de influir en las decisiones de las políticas mexicanas.

Desde la administración de Ávila Camacho (1940-1946), se sentaron las bases para adoptar como estrategia central del Estado: *la sustitución de importaciones*,<sup>340</sup> mecanismo que se traducía en una amplia participación estatal en la economía, la cual representaba una proporción importante del PIB, con los siguientes rasgos:

- Una economía esencialmente cerrada con un alto nivel de proteccionismo, a través de impuestos especiales y altos aranceles.
- Medidas de fomento a través 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

---

<sup>339</sup> González Souza, Luis, *México en la estrategia de Estados Unidos*, Siglo XXI Editores, México, 1993, p. 123

<sup>340</sup> Es importante mencionar que el modelo keynesiano coincidía con las políticas de industrialización del modelo de sustitución de importaciones (ISI). Este modelo 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 adoptó este modelo, producto de la influencia de la CEPAL y de las ideas de Prebisch y Singer, sobre industrialización, como en la mayoría de los países de América Latina y en gran parte del mundo. En Latinoamérica el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones se combinaría con el populismo económico de los años setenta y parte de los años ochenta.

La política social adoptada, al conjugarse con las estrategias económicas anteriores, identificaban al gobierno con el modelo de *Estado Benefactor*. En este sentido, se ampliaron de manera sustancial los programas de seguridad y asistencia sociales con miras a dar un cauce burocrático a las relaciones con los obreros y los trabajadores del Estado. A través del tiempo, estos mecanismos serían utilizados como un medio de control para asegurar la permanencia del partido en el poder. Además, se impulsó la formación de sindicatos militantes de obreros y campesinos, y su agrupamiento dentro de las organizaciones nacionales, que favorecían la estrategia corporativa del régimen.<sup>341</sup>

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, contemplados.<sup>342</sup> María del Carmen Pardo describe acertadamente el papel de la administración pública en este periodo como:

“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”.<sup>343</sup>

Para fines de 1958, se registró otra etapa conocida como *desarrollo estabilizador*, asociada con el “milagro mexicano” ya descrito, con estrategias

---

<sup>341</sup> En este contexto se ubica la acción de la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). *Ibidem*.

<sup>342</sup> Cabe hacer notar que el discurso revolucionario prometía garantizar la consecución de mejores condiciones para el sector popular que, se argumentaba, había hecho posible el triunfo de la Revolución Mexicana, a cambio de que estos grupos contribuyeran al logro de los objetivos nacionales. En tanto que el proceso de crecimiento económico requeriría de forma gradual la participación de los grupos industriales.

<sup>343</sup> Pardo, María, en “La modernización administrativa en México”, citada por Larrañaga Eduardo en *Revista Vínculo Jurídico, de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, No. 17, México, ene-mar 1994, disponible en *Internet* en: <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrvj/irev17.htm>.

implementadas por el Partido Revolucionario Institucional, con el objetivo de lograr una economía estable. Las estrategias económicas que se revisaron anteriormente, fueron tomadas como enunciados generales de la política económica nacional a lo largo de este período y cada presidente las adecuó en su administración respectiva, con el propósito de transformar su discurso político, con base en la situación del país. Esta constante adecuación también incluiría a la administración pública, pues el impulso a la industrialización que se dio en este período, requirió de órganos gubernamentales que resolvieran la creciente complejidad de un sistema capitalista en crecimiento y a través de la participación estatal, aseguraran la estabilidad para el desarrollo.<sup>344</sup>

Al finalizar la década de los años sesenta, se empezó a observar un rasgo de insuficiencia en el mercado interno para absorber la oferta que se registraba en el país, que según Miguel Angel Rivera, evidenciaba la existencia de un fenómeno económico conocido como *estrechez de mercado* que, por sus características, impediría en los años siguientes que el modelo continuara en desarrollo.<sup>345</sup> Paralelamente, el exceso de oferta de trabajo que se había venido generando desde los años cuarenta, a raíz de las migraciones del campo a la ciudad, que se puede apreciar en el cuadro siguiente, incidió en un abaratamiento de la mano de obra, acentuando esta estrechez del mercado.

---

<sup>344</sup> Cordera, Rolando, compilador, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FCE, México, 1985, p. 61 y ss.

<sup>345</sup> Derivado del proceso de industrialización en México, para mediados de la década de los años cincuenta, el sector empresarial que captaba aproximadamente el 50% 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 calibre, como la automotriz y de electrodomésticos, en forma de transnacionales, con participación nacional. Sin embargo, a través del tiempo, el número de personas que tenían acceso a estos bienes, es decir el mercado interno, continuaba siendo reducido ya que no todos tenían acceso a los mismos. Esto impedía que estas empresas mantuvieran un crecimiento constante, ya que no había condiciones para generar una economía de escala, que permitiera abatir costos y llegar a un mayor número de consumidores. Rivera, M. *Op. Cit.* pp. 27-37.

**Población Total de México y su distribución**

(1940-1990)

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

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

Asimismo, los incentivos gubernamentales que se dieron para impulsar la industrialización del país, menguaban los recursos públicos destinados para 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 PIB y su composición, así como la Población Económicamente Activa (PEA), en cada sector, se puede observar en el siguiente cuadro:

**Evolución del PIB Nacional y por sectores, respecto a la Población Económicamente Activa**

Año	PIB 1/	PEA 2/	Primario				Secundario				Terciario			
			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

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

2/ Cifras en miles de personas.

Fuente: Banco de México, S.A., 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 quien 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,<sup>346</sup> fueron en parte, puntos que desencadenaron el clima de tensión que tuvo como resultado los levantamientos sociales de ferrocarrileros, maestros y médicos entre 1958 y 1959.

**Comparación entre la creación de ocupaciones para profesionales y los egresados universitarios, México, 1950-1990**

Período	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 development.

Aunque desde la década de los años cincuenta, se identifica cierto detrimento en el nivel de vida de algunos sectores de trabajadores urbanos y rurales, en la opinión de Enrique Cárdenas, la verdadera caída de los salarios se observa a partir de la década de los años setenta. Cárdenas comenta que el rígido corporativismo que el régimen ejerció, motivó a que los trabajadores que no estaban de acuerdo con el mismo y demandaban una mayor autonomía sindical, tuvieran decididos seguidores que se arriesgaban a exigir sus derechos laborales al gobierno, que no siempre eran de carácter económico sino referidos a aspectos ligados a la autonomía y a la democracia sindical.<sup>347</sup>

<sup>346</sup> Según David E. Lorey, entre 1940 y 1976, los ingresos de los trabajadores de cuello blanco disminuyeron en relación con los ingresos de los trabajadores de cuello azul, declinación que fue particularmente rápida desde comienzos de la década de los años sesenta. Esta tendencia refleja dos fenómenos interrelacionados: una declinación relativa en la demanda de profesionales y una creciente oferta de universitarios graduados. La consecuencia de estos fenómenos fue que muchos graduados en universidades trabajaron como técnicos. Un estudio del Banco de México reveló que en 1961 el 39% de los que se desempeñaban como técnicos contaban con capacitación universitaria. Lorey, David, "Economic growth and human-resource development", Artículo publicado en la página oficial de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos (ANUIS). Ver: [http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/res103/txt4.htm](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res103/txt4.htm)

<sup>347</sup> Entrevista con el Dr. Enrique Cárdenas, 9 de abril del 2008.

### **a. Déficit interno.**

La práctica del gasto deficitario fue utilizada por los gobiernos mexicanos desde el período posrevolucionario y, con mayor intensidad, a partir de la etapa del desarrollo estabilizador, entre otras razones, para regular el mercado, generar demanda agregada a través de la creación de empresas paraestatales y para apoyar las políticas de desarrollo industrial que caracterizaron a este período.<sup>348</sup>

Al momento en que Luis Echeverría tomó el poder en 1970, los indicadores macroeconómicos representaban ya un “foco rojo”, pues el déficit interno ascendía a 3.8% como porcentaje del PIB. En parte, por lo anterior, este presidente y su equipo de trabajo, optaron, al inicio de su administración, por reducir el gasto público y la base monetaria. Esto trajo consigo un estancamiento de la economía, además, al no liberar el tipo de cambio por temor a una devaluación, se acentuó más este estancamiento, ya que el tipo de cambio presentaba una sobrevaluación. El año de 1971 presentó el crecimiento del PIB más bajo desde 1959 equivalente al 4.2%, por lo que, las estrategias anteriores cambiaron diametralmente a partir del segundo año del gobierno echeverrista, y en su discurso para dar a conocer la política económica a seguir, Echeverría 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 que “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 conseguir una participación más equitativa de la población del país en los beneficios del

---

<sup>348</sup> Después 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 de forma sana, los gastos que el gobierno realizaba. Por lo anterior, se impulsaron reformas tributarias que permitieron mantener una disciplina fiscal con un nivel de déficit aceptable. Dentro de las regulaciones que se llevaron a cabo, destacan un incremento de los impuestos al trabajo y al capital entre 1964 y 1970, sin embargo no fueron suficientes, por lo que la carga fiscal para el gobierno, esto es, los ingresos que debía recuperar vía impuestos, pasó de 10.3% del PIB en 1960, a 12.3% en 1970. Cárdenas, Enrique, *Op. Cit.*, p.81.

desarrollo.<sup>349</sup> Es evidente que este cambio de política económica buscó evitar que el descontento social, producto de los sucesos violentos de 1968 y de 1971, aumentara.<sup>350</sup>

De esta forma, el gasto público se incrementó un 20%, destinándose 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. Por otro lado, el gobierno implementó diversas medidas fiscales, que tenían por objeto la redistribución del ingreso. Entre éstas introdujo una tasa especial del 10% para gravar artículos y servicios cuyo consumo supusiera una capacidad económica superior.<sup>351</sup> En este sentido, también 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 los sectores económicos y regiones geográficas de la economía.<sup>352</sup>

Para compensar el efecto del gasto deficitario, el presidente Echeverría volcó su atención en los ingresos petroleros, y para financiar las necesidades para la comercialización del mismo, continuó solicitando préstamos a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, con lo cual, se dio inicio a la *petrolización* de la economía.<sup>353</sup>

---

<sup>349</sup> Tomado del discurso con motivo de la “Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1972”, del Lic. Luis Echeverría Álvarez, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/48/2do/Extra/19720404.html>

<sup>350</sup> Esta estrategia política, asociada con el modelo de populismo económico, caracterizó a la mayor parte de la región latinoamericana, con algunas excepciones como Ecuador.

<sup>351</sup> Tomado de la “Exposición de motivos de la iniciativa para reformar y adicionar diversos impuestos federales”, *El mercado de valores*, México, 28 de diciembre de 1971, p. 783.

<sup>352</sup> 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 incentivar la modernización de la planta productiva. Primer Informe Presidencial, Lic. Luis Echeverría Álvarez, 1º de septiembre de 1971.

<sup>353</sup> Cárdenas conceptualiza la petrolización económica como un fenómeno mediante el cual, la entrada masiva de divisas (dólares) por concepto de ingresos petroleros, provoca exceso de circulante que repercute en los niveles inflacionarios desestabilizando la economía de un país. Cárdenas, Enrique, *Op. Cit.*, p.59

El aumento en la participación del Estado en la economía, así como el esfuerzo por evitar la devaluación por sus efectos colaterales, con el propósito de recuperar la estabilidad social y asegurar la permanencia del partido en el poder, tuvieron como resultado una crisis económica en 1975, caracterizada por un déficit público que representaba el 10% del PIB, un déficit de la balanza comercial de 4,400 millones de dólares y un índice inflacionario del 17%. Un factor contextual que agravó la situación fue la propia situación económica que atravesaría 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% de las exportaciones totales de México.<sup>354</sup>

Los factores anteriores, hicieron inminente la devaluación, llevando el tipo de cambio de 12.50 a 19.50 pesos por dólar, esto es, un porcentaje de pérdida de valor de la moneda mexicana del 56%. Esta crisis económica llevó a Echeverría a recurrir nuevamente al financiamiento externo para dar solución a la misma, acentuando uno de los problemas centrales de la economía de México: la deuda externa.

#### **b. Endeudamiento externo**

Destacados analistas como Carlos Marichal, coinciden en que el despunte y evolución del endeudamiento externo en la época moderna de México, tuvo como origen el período del desarrollo estabilizador, sobre todo durante los años comprendidos entre 1958-1970, en el cual, “la deuda externa comenzó a aumentar de forma notable”.<sup>355</sup>

Durante el desarrollo estabilizador, la cobertura del déficit fiscal, la inyección de los recursos públicos al desarrollo de la industria pública y privada, el desequilibrio de la balanza comercial, así como el mantenimiento de un tipo de cambio fijo, se llevaron a

---

<sup>354</sup> González Souza, Luis, *Op. Cit.*, p.123

<sup>355</sup> Marichal, Carlos, *Historia de la deuda externa en América Latina*, Grupo Editorial Alianza, 1988.

cabo mediante recursos del exterior. Debido a estas estrategias, para 1960 la deuda externa ascendía a 938 millones de dólares, y de estos, el 41% estaba a cargo de los bancos comerciales de Estados Unidos; el 37.6% correspondía al financiamiento de otras agencias oficiales como el Export-Import Bank y el Banco Mundial,<sup>356</sup> mientras que el 21.4% representaba créditos comerciales negociados por empresas privadas. Sin embargo, la deuda externa se incrementó a 7,246 millones de dólares de 1960 a 1970. Como porcentaje del PIB representaba el 9.2% y el pago del servicio de la misma equivalía al 2.4% del producto interno, a la llegada de Luis Echeverría al poder.<sup>357</sup> Sin embargo, derivado de la política del populismo económico de este presidente, en los primeros cuatro años de su administración la deuda externa se duplicó y para 1976 había alcanzado los 25,000 millones de dólares. La deuda privada representaba alrededor del 30% del total, en tanto que los principales deudores del sector público eran CFE y el sector eléctrico, PEMEX, BANRURAL, NAFINSA, FINASA y TELMEX.<sup>358</sup>

Estos datos nos dan una clara idea de la magnitud de la crisis del final del sexenio echeverrista, que se acentuó con motivo de la salida de capitales, en gran parte de inversionistas y empresarios que vieron afectados sus beneficios por las medidas llevadas a cabo por Echeverría. Con el propósito de sortear los efectos de la crisis, se

---

<sup>356</sup> Una forma de intervención norteamericana no militar, y de influencia ideológica para las economías emergentes, sería la identificada por Virginia Bouvier desde 1960, en forma de apoyos para el desarrollo que proporcionaría el Banco Mundial (entonces Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y el Eximbank (Export-Import Bank), a través de la Agencia de Fomento Internacional (International Development Association - IDA), en forma de préstamos con condiciones favorables, que en su opinión, brindarían el apoyo para la creación de un mercado común en Latinoamérica, en las décadas posteriores. Bouvier, Virginia. "The Globalization of U.S.-Latin American Relations: Past, Present, and Future", en Bouvier, Virginia (comp.) en "The Globalization of U.S.-Latin American Relations: Past, Present, and Future", . Según la página oficial del Banco Mundial, después de la favorable experiencia de participar en la reconstrucción de Europa a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, mediante el Plan Marshall, y observando que el desarrollo de los países más pobres sería difícil sin la concesión de préstamos en condiciones más favorables, convocó a algunos de los países más prósperos de esa época y decidieron formar la Agencia de Fomento Internacional con el afán de reducir los niveles de pobreza de los países más afectados por la misma. Debido al tipo de operaciones que debían llevar a cabo, el propio presidente Eisenhower, propuso que este Organismo quedara establecido en la estructura del Banco Mundial, entonces (BIRF). Ver: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTIDASPANISH/0,,contentMDK:21206956~menuPK:2670466~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1261939,00.html>

<sup>357</sup> *La economía mexicana en cifras*. Nacional Financiera, varios años, México.

<sup>358</sup> *Ibidem*.

solicitaron préstamos por 2,500 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,<sup>359</sup> que permitieran a los países superar sus problemas de balanza de pagos, lo cual fue recurrente para algunos países de América Latina.<sup>360</sup> Entre los lineamientos dictados en este sentido, encontramos el mantenimiento de un tipo de cambio en equilibrio, la reducción e incluso eliminación de las licencias de importación y la disminución de aranceles entre 10 y 15% para las manufacturas, así como el control de salarios para reducir la inflación.<sup>361</sup>

La segunda mitad de la década de los años setenta, se distinguió por ser un período en el que, a nivel mundial, hubo grandes flujos de efectivo que los bancos extranjeros buscaron colocar. Por lo anterior, en tanto se fueran recuperando los pagos comprometidos por servicio de la deuda, tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional, no darían un seguimiento tan estricto a la implementación de las políticas de reformas macroeconómicas que habían acordado, pues de manera

---

<sup>359</sup> 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 a 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.

<sup>360</sup> Al igual que México, otros países de América Latina como Argentina, Chile y Perú, habían recurrido desde 1960 al financiamiento externo de bancos y agencias comerciales internacionales, (sobre todo de capital predominante estadounidense) y que tenían flujos de capital que necesitaban colocar. Estos préstamos fueron destinados también para cubrir su déficit comercial, para la inversión pública, en el desarrollo y en ocasiones, para reactivar el consumo. Stallings, Barbra y Wilson Peres, *Growth, Employment and Equity, The impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Brooking/Eclac, Washington, 2000, p. 37

<sup>361</sup> A través de estas medidas se buscaba abrir paso de modo más firme a la inversión extranjera, asegurando a las firmas transnacionales las condiciones para su intervención en los procesos económicos nacionales. Según Virginia Bouvier, la intervención comercial de carácter no militar, sería identificada como una estrategia de influencia ideológica bautizada entre las décadas de los años veinte y los años treinta como “*Open Door World*”. Inicialmente se llevaría para expandir los intereses neoeconómicos de Estados Unidos a las naciones extracontinentales, aunque también se utilizaría con países considerados estratégicos para los fines hegemónicos de Estados Unidos. Un elemento central de esta teoría se basaba en evitar el conflicto bélico para asegurar un clima estable que favoreciera la prosperidad de las inversiones. Bouvier, Virginia, *Op. Cit.*

generalizada, habría un rechazo para la adopción de las medidas señaladas, ya que los gobiernos consideraban que atentaban en contra del principio de soberanía, y que significaban una intrusión no sólo para la economía, sino también para la política interna que se veía obligada a aceptar la injerencia y directriz extranjera a la que siempre se había opuesto.<sup>362</sup>

La petrolización de la economía que se inició en la administración echeverrista, alcanzaría sus índices más altos en el período de José López Portillo, y en ese momento brindaría al país la oportunidad de mantenerse a salvo de las presiones del exterior. Sin embargo, al tener una influencia tan directa de los fluctuantes mercados petroleros, la fragilidad transferida a la economía mexicana también mostró los bemoles de esta dependencia.

### **c. Crisis de la deuda de 1982**

El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo entre 1978 y 1979, le devolvió a López Portillo la autonomía para manejar el gasto público de acuerdo a los intereses que convinieran de mejor manera a la permanencia del régimen y sin estar sujeto a la injerencia del exterior. Al abandonar el plan de estabilidad acordado con los organismos financieros internacionales y después de haber transcurrido alrededor de dos años de su administración, optó por lo que llamaría el “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. Asimismo y en

---

<sup>362</sup> En un estudio reciente de la condicionalidad impuesta por los organismos Internacionales para el otorgamiento del crédito, se identificó como un problema para el otorgamiento de los créditos, la adopción de condiciones que involucraban políticas o reformas, no necesariamente de carácter financiero, con las cuales los países no se sentían identificados. Esto, debido a que las consideraban, en ocasiones, excesivas e incluso, que constituían una intromisión en su política interna, llegando a convertirse en un obstáculo para el éxito de diversos programas. Informe: *Examen de la condicionalidad del Banco Mundial, 2005*. Ver: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20694411/DC2005-0013\(S\)-Conditionality.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20694411/DC2005-0013(S)-Conditionality.pdf)

tanto llegaban los ingresos por las exportaciones petroleras, el mandatario hizo uso del crédito internacional para realizar estas inversiones. De este modo, las exportaciones por este concepto pasaron de 202 millones de barriles diarios en 1977 a 828 millones de barriles en 1980, representando el 78% de las exportaciones totales mexicanas.<sup>363</sup>

En cuanto se empezaron a registrar los excedentes de estas operaciones, el gobierno se planteó pagar la deuda que se tenía contraída o invertir en el desarrollo del país, optando por la segunda alternativa.<sup>364</sup> De igual manera se observó un repunte en la inversión privada basada en créditos externos. 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, cuando entró en vigor el alza de las tasas de interés norteamericanas. Sin embargo, no ocurriría un cambio en la política económica nacional, ya que el país continuó recibiendo

---

<sup>363</sup> Marichal, Carlos, *Historia de la deuda externa en América Latina*, Grupo Editorial Alianza, 1988., pp. 451 y ss.

<sup>364</sup> Esta 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. Estas afirmaciones fueron reconocidas en los informes del Banco Mundial que continuaba financiando directamente o actuando como aval para conceder más fondos a México con los bancos comerciales extranjeros. Según análisis actuales basados en los informes de este Organismo, a pesar de observar que el desempeño de distintas economías emergentes las podría llevar a situaciones tan delicadas como una crisis, la postura del Banco Mundial fue la misma que con México, “alentándolos explícitamente al endeudamiento”. Kapur, Devesh, John Lewis y Richard Weebs. *The World Bank, Its First Half Century*, Vol. 1, History, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997, p. 499, citado por Ayuz, Ylmaz. “Rectifying Capital Market Imperfections”, ensayo publicado en la página oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ver: [www.undp.org/ods/npf06/npf/Akyuz%20-%20Rectifying%20Capital%20Market%20Imperfections.pdf](http://www.undp.org/ods/npf06/npf/Akyuz%20-%20Rectifying%20Capital%20Market%20Imperfections.pdf)

préstamos directos o avalados por el Banco Mundial.<sup>365</sup> Para mediados de ese año, el efecto anterior se conjugó con el inicio de la caída de los precios del petróleo, y esto se combinaría con los vencimientos del pago de la deuda, poniendo a México en una posición delicada.

Para agosto de 1982, el gobierno no podría continuar con los pagos de la deuda, lo que llevaría al estallido de la crisis, debido a lo cual, el peso pasaría de 28.5 a 46 pesos por dólar, ya que las reservas internacionales fueron insuficientes para hacer frente a la demanda de dólares. La fuga de capitales llegó a 28 mil millones de dólares y la deuda externa representaba más del 40% del PIB.<sup>366</sup>

#### **d. La influencia de las instituciones financieras internacionales - FMI y el Banco Mundial y su relación con la transformación de la política del gobierno y las estrategias económicas de México.**

Aunque la administración de López Portillo puso en práctica distintas medidas desesperadas para evitar la bancarrota del país, como la nacionalización de la banca, hubo factores tanto internos como externos que al entrelazarse complicaron aún más la crisis mexicana.<sup>367</sup> Los créditos internacionales, provenientes de la banca privada se cerraron, tanto para este país, como para otras naciones latinoamericanas 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

---

<sup>365</sup> Es importante comentar que el Banco Mundial integra diversas agencias financieras o comerciales que aunque comparten el objetivo de “aliviar la pobreza en el mundo y contribuir al desarrollo de los países subdesarrollados”, tienen sus mercados meta perfectamente identificados. Entre estas agencias podemos mencionar al Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, enfocado a apoyar a países de economías medianas y que tuvo a su cargo el financiamiento para la implementación del Plan Marshall, y la Agencia Internacional de Fomento, creada para asistir a los países más pobres.

<sup>366</sup> México no fue el único país que enfrentó esta crisis derivada del exceso de financiamiento externo, como comentamos anteriormente, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú, también registraban un nivel de endeudamiento que alcanzó en 1982, los 350 mil millones de dólares. Stallings, Barbra, *Op.Cit.*

<sup>367</sup> La crisis mexicana cimbó al sistema financiero internacional, ya que sus efectos mostraron la necesidad de fortalecerlo previendo además de un método de apalancamiento administrativo conjunto, la imposición de medidas tendentes a cambiar los modelos económicos existentes.

Desarrollo, empezaron a jugar un papel crucial en cuanto a la difusión de los lineamientos político-económicos que dieron forma, en la siguiente década, al *Nuevo Orden Mundial*.<sup>368</sup>

Al observar la delicada situación en la que se encontraba México, el gobierno norteamericano planteó un rescate financiero por 8,750 millones, que le permitieran al país negociar la moratoria temporal en 1982, y evitar efectos aún más devastadores en la economía mundial.

Al llegar a la presidencia Miguel De la Madrid, a fines de ese mismo año, tuvo que firmar un nuevo acuerdo de facilidad ampliada con el FMI y el Banco Mundial, por 3,700 millones de dólares, que le permitiera sortear los pagos de la deuda y reestablecer 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 señalaba que los fondos se entregarían de manera escalonada, después de que los organismos financieros mencionados comprobaran que los acuerdos se estaban cumpliendo. Además del contenido financiero, el plan contenía medidas para delinear las condiciones para implementar el cambio de una economía proteccionista y relativamente cerrada, a una inserción al modelo global que se pretendía instalar en el mundo.<sup>369</sup> Al mismo tiempo se incluían, de forma incipiente, algunas de las llamadas condiciones de *Gobernabilidad*, tendentes a lograr un clima de

---

<sup>368</sup> 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 adoptarlas. 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.

<sup>369</sup> De acuerdo con el Informe "*Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*" publicado por el Banco Mundial, esta institución inició sus operaciones de reforma del sector público en Latinoamérica a inicios de los 80, básicamente para apoyar 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, November 2000. Ver: <http://www.worldbank/Reforming.pdf>

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 tuviera pleno respeto y salvaguardara los derechos civiles, incluso de los extranjeros.<sup>370</sup> 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.<sup>371</sup> Lo anterior, tuvo como base la creación de instituciones capaces de devolver la Gobernabilidad a los Estados.<sup>372</sup>

La necesidad imperante de obtener estos recursos para estabilizar la economía del país con la sujeción a las reformas estructurales, era indispensable, al mismo tiempo

---

<sup>370</sup> 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. Vázquez, Rodolfo. “Corrupción y Estado democrático de derecho”, en Roemer, Andrés, compilador, *Felicidad: un enfoque de derecho y economía*, IJ/ITAM/UNAM, México, 2005, pp. 285-292.

<sup>371</sup> 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.

<sup>372</sup> La importancia de la creación de instituciones en este contexto, fue considerada, como un factor relevante en las políticas de los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial, para garantizar el éxito de los programas de ajuste y la restitución de los préstamos. Según las palabras que el Presidente de esta institución, James D. Wolfensohn dirigió a la junta de Gobernadores en septiembre de 1999: “Las causas de las crisis, financieras y de la pobreza son una y la misma... Si las naciones no tienen una buena gobernanza, si ellos no frenan la práctica de la corrupción, si ellos no tienen [un] sistema legal completo, el cual proteja los derechos humanos, los derechos de propiedad y los contratos... su desarrollo es fundamentalmente imperfecto y lo será hasta el fin”. James D. Wolfensohn *“Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, Op. Cit.*

que la formación profesional y la visión del presidente De la Madrid favoreció la implementación de las mismas.<sup>373</sup>

A través del Plan de Ajuste, identificado por De la Madrid como *Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)*, se llevó a cabo la mayor privatización de paraestatales, realizada hasta ese momento. Para septiembre de 1985 se habían liquidado, transferido, fusionado o vendido 205 entidades, y 261 estaban en proceso, dejando un saldo de alrededor de 700, comparadas con las 1155 que existían en 1982. Se registró una importante disminución de subsidios, y una importante liberación de importaciones y reducción de aranceles.<sup>374</sup> 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% en 1982 a 8.1% en 1983 y 6.5% en 1984 (alcanzándose sólo el 7.2%);<sup>375</sup> y otras medidas escalonadas para mantener el control de la inflación mediante la intervención del gobierno en la política monetaria, el

---

<sup>373</sup> Miguel De la Madrid, además de ser abogado y economista, realizó una maestría en Administración Pública en la escuela de negocios de Harvard. La formación académica de estos funcionarios públicos, fue parte del cambio ideológico 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 a un clima de inestabilidad social creciente. Los funcionarios que participaron en estos programas fueron identificados como *tecnócratas*, que debían centrarse en lograr cambios inmediatos en sus economías, sin considerar los efectos de mediano y largo plazo de los mismos. Además de Miguel De la Madrid (México, 1982-1988), Carlos Menem (Argentina, 1989, 1999), Alberto Fujimori (Perú, 1990-2000), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1990-1992), Julio María Sanguinetti (Uruguay, 1985-1990 y 1995-2000), Jorge Batlle Ibañez (Uruguay, 2000-2005), Alejandro Toledo (Perú 2001-2006), Hugo Banzer (Bolivia 1997-2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia 1993-1997 y 2002-2003), Carlos Salinas de Gortari (México, 1988-1994), Fernando de la Rúa (Argentina, 1999-2001), Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1995-1999 y 1999-2003), León Febres Cordero (Ecuador, 1984-1988), Abdalá Bucaram (1996-1997), Andrés Rodríguez (Paraguay, 1989-1993), Juan Carlos Wasmosy (Paraguay, 1993-1998), han sido identificados con este grupo que favoreció la implementación de los cambios hacia el nuevo modelo global.

<sup>374</sup> Se inició un proceso de liberación, empezando por los bienes de uso intermedio y terminando con los de consumo final, para darle a la industria nacional el tiempo requerido por su adaptación. En 1984, se llevó a cabo la primera etapa, en la cual se eximió de permiso previo a 2 mil 844 fracciones de la Tarifa del Impuesto General a las Importaciones; en mayo de 1986, el número de fracciones liberadas llegó a 7 mil 306. Posteriormente, en julio del presente año, las fracciones aún sujetas a permiso previo era únicamente 427 de un total de 8 mil 310; dicha cifra representa cerca del 30% de las importaciones totales del primer bimestre del año. Mediante el Programa de Desgravación Arancelaria, se redujo hasta 1986 el nivel arancelario a un rango de 0 a 40%. Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid Hurtado, 1º de septiembre de 1986.

<sup>375</sup> Tercer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid Hurtado, 1º de septiembre de 1985.

establecimiento de topes salariales, la fijación de tipos de cambio realistas y el control de las tasas de interés bancarias.<sup>376</sup>

Paralelo al continuo escrutinio de la política económica por parte del FMI y el Banco Mundial, 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.<sup>377</sup> 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 gestionar el respaldo financiero con otros organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, a fin de superar la crisis mexicana.<sup>378</sup>

El impacto social tanto del propio manejo de la crisis, como de la adopción de las medidas de austeridad impuestas a México, puso sobre la mesa la incapacidad del

---

<sup>376</sup> “Inicialmente los líderes políticos se enfocaron en la reforma macroeconómica (primera generación) y en algunos países como Argentina, Bolivia, México y Perú, los gobiernos eran dirigidos o dominados por tecnócratas que abrazaron e impulsaron reformas orientadas a la apertura de los mercados. Los gobiernos obtuvieron progresos en la implementación de estas reformas, sin embargo, posteriormente la atención fue desplazada hacia las reformas estructurales e institucionales (segunda generación).” *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, Op. Cit.*

<sup>377</sup> Es importante comentar que en el período de mayor auge petrolero, se realizaron reuniones para revisar la incorporación de nuevos socios al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), en las cuales se concedió la entrada de México por la importancia de su economía a nivel mundial. Sin embargo, López Portillo al ver que por las propias condiciones de la economía, las exportaciones no petroleras estaban en franca desventaja declinó su entrada al mismo. Para este momento en que la economía estaba deprimida diversos empresarios consideraron urgente la necesidad de exportar y al no estar en condiciones regulares para hacerlo, el GATT impuso fuertes sanciones a México como país, a fin de obligarlo a integrarse a este acuerdo.

<sup>378</sup> Debido a que la situación por la que atravesaba gran parte de América Latina no era muy diferente a la de México, marcada por periodos de crisis y un elevado endeudamiento, los apoyos proporcionados a este país, le permitían a su vez al gobierno norteamericano, ponerlo como ejemplo de que la recuperación económica exitosa era posible cambiando un modelo tan nacionalista, cerrado y proteccionista como el mexicano a uno de franca apertura. Lo anterior le facilitaría a Estados Unidos, paulatinamente, llevar a otras naciones estos préstamos, a través de estos organismos, para subsanar sus respectivas economías. Empero con el compromiso de implementar los planes de Ajuste, con su carga ideológica que le aseguraran la apertura necesaria para consolidar su hegemonía en la región. 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 los Estados Unidos.

gobierno para sortearlas, así como otros aspectos que se habían mantenido hasta cierto punto, velados para la opinión pública como la corrupción.<sup>379</sup>

Aunque las medidas adoptadas en el plan de ajuste por Miguel De la Madrid fueron rígidas y con una marcada connotación teórica, sólo consiguieron retardar los efectos totales de la crisis de 1982.<sup>380</sup> En 1986, retornó el saldo deficitario en la cuenta corriente, las 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, esto es del -3.8%.

Además en octubre de 1987 la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) registró una fuerte caída, perdiendo el 50% de su volumen de capitalización. De enero a diciembre de 1987, la moneda mexicana había perdido el 192% de su valor tras sucesivas depreciaciones y la inflación para los doce meses registró una tasa aproximadamente de 160%, la más alta registrada en toda la década de los años ochenta. A pesar de que se tomaron algunas medidas económicas medianamente exitosas, como el Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987,<sup>381</sup> en general la década de los años

---

<sup>379</sup> Al ser analizados los distintos elementos que llevaron a la crisis económica, salieron a la luz noticias relativas a la fuga y expatriación de capitales previa al anuncio de la privatización de la banca, que se explicaba por la información que la cúpula del poder transmitió a sectores privilegiados que se verían afectados por la misma. Asimismo, empezó a circular información del patrimonio que había acumulado López Portillo y funcionarios allegados a él como Jorge Díaz Serrano y Arturo Durazo Moreno, por lo que el gobierno de De la Madrid, entre sus estrategias centrales de legitimación, incluyó el Plan de Renovación Moral, explicado anteriormente.

<sup>380</sup> México al igual que otros países habían implementado hasta ese momento (año 2000), un gran número de reformas diseñadas con el objetivo central de mejorar el sector público y la gobernanza. Estas experiencias proporcionarían al banco la orientación para ir en la dirección correcta y encontrar la ayuda más efectiva para otras naciones en el futuro. Esto nos da una idea que no siempre los ajustes indicados fueron los más óptimos en su momento. *“Reforming Public Institutions and Strengthening Governance”*, *Op. Cit.*

<sup>381</sup> Este Pacto tuvo como objetivo el abatimiento de la inflación.

ochenta había representado un terrible caos económico, con un importante clima de inestabilidad social.<sup>382</sup>

### **4.3 La vulnerabilidad ante la presión externa: la negociación del Tratado de Libre Comercio y sus repercusiones en la democratización del país.**

Con el propósito de evaluar el nivel de compromiso que tenía que enfrentar la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) para la consolidación de las reformas estructurales iniciadas por Miguel de la Madrid, ante la coyuntura para la integración comercial que imperaba en ese momento, retomaremos algunas de las ideas iniciales de este capítulo, en torno a la situación de Estados Unidos a partir de los setenta.

Con base en la información analizada, pudimos observar que fue clara la disminución del liderazgo económico norteamericano respecto a potencias emergentes como Japón y la Unión Europea.<sup>383</sup> Debido a esto, en la década de los años ochenta, a través de los préstamos otorgados por el FMI y el Banco Mundial a las economías en desarrollo, se impusieron medidas tendentes a impulsar la *liberalización de la economía*

---

<sup>382</sup> Recordemos que lo que en un momento permitió el “éxito” y permanencia del régimen fueron las tasas de crecimiento económico elevadas sin inflación, sobre todo en el período del milagro económico, cuyo desgaste empezó a manifestarse al final de la década de los años sesenta. Asimismo, el carácter populista que caracterizó las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, permitió que las demandas sociales pudieran ser canalizadas durante sus períodos respectivos. Sin embargo, bajo las nuevas condiciones económicas, que se presentaron a partir de la presidencia de Miguel De la Madrid, el descontento social se tornaba incontrolable. A la vista de estos elementos, el pacto entre la sociedad y el gobierno producto del triunfo de la Revolución se rompía, pues el modelo nacionalista mexicano estaba a expensas de directrices provenientes del exterior.

<sup>383</sup> Ante esta situación, algunos representantes de los grandes capitales norteamericanos como David Rockefeller, consideraron prioritario el establecimiento de alianzas con sus contrapartes de estas regiones, con la finalidad de evaluar la situación general del capitalismo en el mundo, formando la Comisión Trilateral, y en conjunto, trazar las directrices para consolidar un nuevo modelo económico en las décadas siguientes.

o *globalización* en la región,<sup>384</sup> para brindar a Estados Unidos la posibilidad de elevar sus niveles de rentabilidad y tener una posición favorable dentro de los nuevos bloques económicos.<sup>385</sup> Un antecedente de los acuerdos de integración en el Continente, aunque no con un propósito estrictamente comercial, lo constituyó la iniciativa de la Cuenca del Caribe en 1983.<sup>386</sup>

Al igual que Inglaterra, como país altamente industrializado, a Estados Unidos le resultaba conveniente impulsar el libre mercado. Desde 1986 las exportaciones norteamericanas contribuyeron aproximadamente al 40% del PIB de este país. Incluso en 1988, que se registró un crecimiento del 8.3% en las exportaciones de aquel país, se reflejó en un crecimiento del 88% de su PIB.<sup>387</sup>

Ante esto, y con la aparición de nuevas tecnologías que facilitaban las transacciones comerciales, el presidente Bush, además de dar continuidad a

---

<sup>384</sup> “La globalización [económica] se considera un proceso de disminución multilateral de las restricciones normativas al libre movimiento de bienes y servicios a través de las fronteras nacionales y regionales, o como un fenómeno macroeconómico guiado por las estrategias y comportamiento de las grandes empresas”, Oman Charles, citado por Stallings Barbra y Wilson Peres, *Growth, Employment and Equity, Op. Cit.* p. 59

<sup>385</sup> Es importante recordar de nuestro capítulo 1, que el liderazgo que mostró Estados Unidos para la puesta en marcha de las Conferencias Panamericanas iniciadas en 1889, tenía entre sus objetivos principales la formación del bloque económico americano, basándose en la política que el presidente Monroe delineara en 1823 con su reconocido lema “América para los americanos”. Promoviendo la importancia de la unión para enfrentar la amenaza extra continental, Norteamérica motivaría al resto de las naciones a realizar acuerdos continentales, sobre todo de tipo mercantil, para reducir al máximo las relaciones comerciales con otros países que pusieran en riesgo la consolidación de los mismos. En la opinión de Carlos Marichal, este sería un claro antecedente de la búsqueda de la integración comercial americana perseguida por Estados Unidos a través del tiempo. Uno de los mecanismos de mayor relevancia emanado de estas conferencias, sería el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) que sería utilizado con fines geopolíticos a partir de 1947. Aunque su objetivo era la defensa del Continente durante la Segunda Guerra Mundial a través del mantenimiento de la paz, reconocía como base de la misma: el bienestar de los pueblos (acuerdos económicos), el respeto de las libertades y derechos de las personas, así como la efectividad de la democracia. Marichal, Carlos, *México y las conferencias panamericanas, 1889-1938: antecedentes de la globalización*, SRE, México, 2002.

<sup>386</sup> Entre las estrategias para controlar la expansión del comunismo, Reagan estableció este proyecto que se manejó con el supuesto objetivo de promover las exportaciones de la zona y diversificarlas, a cambio de que los Estados Unidos tuvieran las preferencias del comercio no-recíproco por agro-exportaciones, textiles, y otros productos de mano de obra barata no tradicionales (artesanías). Con excepción de Cuba y Nicaragua (que no entraban en este Convenio), las naciones no tenían que liberalizar sus propios mercados a las importaciones de Estados Unidos, a cambio de que se alinearan a la política exterior de este país. León, René y José Manuel Salazar Xirinachs, “La nueva iniciativa de la Cuenca del Caribe: Retos y Oportunidades”, en Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, editores, *Integración y Comercio*, Argentina, 2001, p.127

<sup>387</sup> *Ibidem.*

negociaciones comerciales como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que empezaron desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, dio inicio a una serie de acuerdos regionales de integración, sobre la base de las reformas estructurales promovidas años antes a través de los organismos financieros internacionales. De esta forma, los principios de libre comercio impulsados por Norteamérica, reemplazarían a la industrialización protegida que había caracterizado a Latinoamérica.

Como parte de este proceso, se revisaron los avances de las distintas naciones que implementaron los planes de Ajuste Estructural, emprendidos, en general, a raíz de la crisis de la deuda latinoamericana de 1982, que pretendían estabilizar las economías, sin observarse resultados sobresalientes, de acuerdo al siguiente cuadro:<sup>388</sup>

---

<sup>388</sup> Fuente: Hoffman, André, “Economic growth and performance in Latin America”, serie *Reformas Económicas* No. 54, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000. Este estudio tomó una muestra de nueve países para analizar los resultados obtenidos, aunque se muestra 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 período base.

### CRECIMIENTO DEL PIB EN PERIODOS DETERMINADOS

Países	Período base	Período de crisis	Período posterior a la crisis	
			Recuperación	Crecimiento
<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

### DETERMINACION DE LA PERIODIZACION DEL PIB

Países	Período base	Período de crisis*	Período posterior a la crisis	
			Recuperación	Crecimiento
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 período de implementación de las reformas de primera generación.*

Fuente: Hoffman, André, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas Económicas No. 54, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

Después de este análisis y contemplando las posibles modificaciones a los mismos que dieran mejores resultados, Estados Unidos dio a conocer un nuevo proyecto

favorable al libre comercio, conocido como el *Consenso de Washington*, que sería implementado a partir de 1990, como directriz en la integración económica.<sup>389</sup>

Aunque la base de este proceso en el continente era el Tratado de Libre Comercio (TLC) con México y Canadá, también se contempló la *Iniciativa para las Américas*<sup>390</sup> 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, por lo que la delicada coyuntura mexicana a 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 norteamericano por mucho tiempo.<sup>391</sup>

En 1988, momento en que Salinas asumió la presidencia de México, el 45% del PIB se destinaba para el pago de la deuda y el servicio de la misma, por lo que la sombra de una moratoria se pendía sobre la economía mexicana como un freno para el desarrollo del país. Los compromisos financieros que se tenían con el FMI, el Banco

---

<sup>389</sup> El 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 “para orientar a los gobiernos de países en desarrollo 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. Williamson, John, “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Ronda de Conferencias, Barcelona 2004, September 24–25, 2004. Ver: <http://www.barcelona2004.org/esp/actualidad/noticias/html/f046034.htm>

<sup>390</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 8 C.

<sup>391</sup> En la opinión de Paul Krugman, las ventajas económicas que representaba para Estados Unidos un Tratado de Libre Comercio con México, se observaban incluso rebasadas al contar ahora con un aliado político, en lugar del tradicional “vecino molesto”, que constantemente hacía públicas sus críticas hacia las estrategias intervencionistas de Washington. “El incómodo nacionalismo” esgrimido por los presidentes de la vieja guardia se convertía ahora en un discurso que difundía las bondades del nuevo esquema capitalista estadounidense. Norteamérica no podía dejar pasar una oportunidad como esta, 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. Krugman, Paul, citado por Novelo, Federico, *La política exterior de México en la era de la globalización*, México, Plaza y Valdés, 2002, pp. 90 a 98.

Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ascendían a 107 mil millones de dólares.<sup>392</sup> Al mismo tiempo, las medidas tendentes a completar los cambios necesarios para integrar a México al entorno global no eran menos significativas.

La firma del Tratado de Libre Comercio, entre Estados Unidos y Canadá, así como el perfil del futuro presidente mexicano, considerado como un tecnócrata, y los compromisos mencionados anteriormente, configuraban el momento idóneo para la integración de México en el nuevo contexto comercial. Debido a las diferencias entre el tamaño y características de la economía mexicana y la estadounidense, se formaron algunas posiciones encontradas al interior de ambos gobiernos,<sup>393</sup> generando una gran expectativa en la opinión pública internacional en torno a la decisión de los nuevos mandatarios, pero sería hasta principios de junio de 1990 durante un viaje de Salinas a Washington cuando el nuevo presidente aceptó que se iniciarían las negociaciones para la firma del TLC.<sup>394</sup>

Aunque fue hasta 1990 que se anunció el inicio formal de las negociaciones, la serie de cambios estructurales iniciados por el presidente Salinas a su llegada a la presidencia daban por hecho que este 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, radicaba en crear las condiciones necesarias para que el libre comercio y la inversión extranjera prosperaran. Al mismo tiempo, la

---

<sup>392</sup> Marichal, Carlos, *México y la deuda externa latinoamericana*, *Op. Cit.*

<sup>393</sup> En los sectores más conservadores del PRI, se consideraba que no era conveniente establecer un Tratado de Libre Comercio con una economía tan grande como Estados Unidos, pues observaban que había más desventajas que acabarían con la escasa industria nacional. En tanto que, al interior del Congreso de los Estados Unidos, la falta de observancia de temas tan delicados como medio ambiente y derechos laborales hacían de México un socio comercial escasamente ideal.

<sup>394</sup> En noviembre de 1988, se reunieron George H.W. Bush y Carlos Salinas en Texas para tener una plática informal, siendo ambos los candidatos electos para la presidencia. Diversos analistas coinciden en que, desde este momento, convinieron en la decisión de firmar el TLC y las condiciones para la firma del mismo. Novelo, Federico, *La política exterior de México*, *Op. Cit.*

política de las naciones tendería también a transformarse, reduciendo la participación del Estado en la economía, y fortaleciendo la participación de la sociedad bajo un enfoque favorable para la integración al Nuevo Orden Mundial.<sup>395</sup> Esta pretendida reorganización mundial implicaba 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.<sup>396</sup>

En este sentido, como parte de los estudios iniciados muchos años atrás y consolidados en la década de los años setenta, era imprescindible que el estadio político de cada país fuera estable, y una forma de garantizarlo sería a través del establecimiento de gobiernos elegidos auténticamente por la mayor parte de los ciudadanos, mediante sistemas democráticos con elecciones libres.<sup>397</sup> Por lo anterior, se requería del fortalecimiento del Estado de Derecho, cuyas leyes e instituciones reconocieran y

---

<sup>395</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 52 P.

<sup>396</sup> De acuerdo con el reporte del Banco Mundial de 1997, se resalta la importancia de tres mecanismos que promueven la efectividad del sector público y el buen gobierno, dentro de las reformas estructurales: Reglas internas y restricciones, por ejemplo, fiscalización interna y sistemas de auditoría, independencia del poder judicial y el banco central, servicio civil y normas presupuestales, *Ombudsmen* y otros cuerpos de vigilancia interna que frecuentemente reportan al Congreso. “Voz” y alianzas, por ejemplo, descentralización para empoderar a las comunidades, encuestas que soliciten la retroalimentación del cliente y “noticia y comentario” que fortalezca la regulación de las reglamentaciones y Competencia, por ejemplo, la participación privada en infraestructura, mecanismos alternativos para la resolución de disputas, privatización de ciertas actividades del manejo de los mercados. Esto puede involucrar un replanteamiento del rol del Estado, frecuentemente un componente clave de la reforma. Hasta 1990, el Banco generalmente limitaba su ámbito de interés básicamente al primer punto de reglas internas y restricciones, sin embargo, se ha incrementado el interés por “Voz” y competencia en los últimos años. “*Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*”, PREM, Ver: [http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion\\_p.asp?objectID=10](http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion_p.asp?objectID=10)

<sup>397</sup> Este nuevo impulso democrático iniciado por Carter y continuado por sus sucesores, pregonaban 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.

garantizaran los derechos civiles y políticos,<sup>398</sup> no sólo de los nacionales, 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 distintos contratos mercantiles que se firmaban.<sup>399</sup>

Los resultados de la política del presidente Salinas, serían positivos. En los primeros dos años de su gobierno había emprendido las reformas requeridas a través del gran parteaguías que fue la Reforma del Estado mexicano.<sup>400</sup> Asimismo, se registraron avances de recuperación económica importantes como una disminución de la deuda (interna y externa), que pasó del 64% del PIB en 1988, al 22% en 1994, mientras que el pago por servicio de la misma pasó del 17% al 9.8% en el mismo período. La inflación disminuyó del 58% en 1988, al 28.9% en 1990, hasta llegar a una inflación del 9.8% en 1994,<sup>401</sup> este indicador, estaba ligado a factores como los topes salariales, para evitar una elevación de los precios. En la opinión de Ariel Buirá, el aparente éxito en el control de la inflación en México, como aspecto central de los planes de ajuste exigidos por los organismos financieros internacionales, se logró gracias al régimen corporativo

---

<sup>398</sup> Mientras las nuevas institucionalidades económicas se orientan a eliminar la imprevisibilidad en la definición de los derechos de la propiedad, en la regulación de los precios, en la movilidad del capital, en la manipulación del tipo de cambio y en las tasas de interés, y en el cumplimiento de los contratos, las decisiones políticas conservan un alto grado de imprevisibilidad, asociado al alto margen de discrecionalidad de las autoridades políticas y la escasa transparencia de los procesos de decisión pública.

<sup>399</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 18 E.

<sup>400</sup> En cuanto al tema económico, fueron 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. Reyes H., Jesús, "Elementos económicos de la Reforma del Estado en México", en José Luis Barros Horcaditas, compilador, *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, Universidad de Guadalajara/ FLACSO, 1991, pp. 37-46.

<sup>401</sup> En cuanto a esto, para 1991, el nivel del salario promedio de los salarios reales en el sector formal, aún no recuperaban la capacidad de compra que tenían en 1980. Este nivel en 1980, para México equivalía a 128.3 y en 1998 a 103.9, en donde 1990=100. Stallings Barbara y Wilson Peres, *Growth, Employment and Equity...Op. Cit.* p. 158

que el Estado mantuvo durante mucho tiempo, manejando las demandas salariales para evitar que sobrepasaran los topes estimados para contenerla.<sup>402</sup>

El menor interés que los tecnócratas como Miguel De la Madrid y Carlos Salinas habían concedido al impacto social de la implantación de las reformas económicas, originaron además de lo anterior, los siguientes resultados en México: El coeficiente de Gini, para la variable de los salarios, pasó del 0.44 en 1984 al .54 en 1994.<sup>403</sup> La tasa de desempleo creció del 2.7% en 1990 al 6.2% en 1995.<sup>404</sup>

En cuanto a la reducción de la pobreza, que enarbolaban como bandera social las reformas estructurales, se registraron leves mejoras en el tema, pues se apreciaba una disminución de la pobreza extrema del 17.1% 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% en el mismo período, siendo los trabajadores rurales del sur los más afectados, ya que su participación en este indicador, pasó del 12.5% al 19.1% en el mismo lapso.<sup>405</sup> La revisión de algunos casos en el siguiente cuadro nos permite tener un panorama general de los resultados de las reformas de segunda generación iniciadas a finales de los años ochenta y principios de los años noventa:

---

<sup>402</sup> Entrevista con el economista Ariel Buirá, 18 de abril del 2008.

<sup>403</sup> El coeficiente de Gini mide la distribución desigual, principalmente del ingreso, aunque puede aplicarse a otras variables. Mientras más cerca se encuentre de uno, existe mayor desigualdad. El dato relativo a México, fue extraído de Székely, Miguel y Nora Claudia Lustig, "México: Evolución económica, pobreza y desigualdad" en *Cuadernos del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, 1997, p.

<sup>404</sup> *Op. Cit.* p. 157

<sup>405</sup> Ver Anexo 1, Cuadro A, punto 17 E.

## RELACION 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 período 1950-1980.

Productividad: Relacionado con la productividad promedio en la década de los noventa respecto a la registrada en el período 1950-1980.

Crecimiento: Relacionado con el crecimiento promedio en la década de los noventa respecto al registrado en el período 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 período anterior a la reforma, - significa que fue menos equitativa; = significa que hubo poco cambio

Fuente: Hoffman, André, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas Económicas No. 54, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

### *La condicionalidad de los organismos financieros*

La adopción de diversos aspectos enunciados por Williamson en el Consenso de Washington en 1990,<sup>406</sup> y del *neoinstitucionalismo*,<sup>407</sup> enunciado por Douglas North en

<sup>406</sup> Según el punto de vista del Fondo Monetario Internacional, los efectos del Consenso de Washington han dado como resultado un incremento de la homogeneidad de la perspectiva política y del orden económico. De tal forma que la eficiencia económica depende de una sociedad civil en funciones, en un Estado de Derecho que respeta la propiedad privada... La gradual extensión del FMI en estas áreas parte de este nuevo consenso acerca del quehacer económico y de un orden político que ayude a su realización. La reforma económica y la erradicación de los gobiernos corruptos son precondiciones para la efectiva operación de los mercados y mejorar la justicia social. James, Harold, "From Grandmotherliness to Governance, The Evolution of IMF Conditionality", en *Finance and Development, A quarterly magazine of the IMF*, Diciembre de 1998, Vol. 35, number 4. Ver: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/12/james.htm>

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.<sup>408</sup> Con estas bases se estableció una condicionalidad más amplia, que incluyó temas de aspectos políticos. Informes recientes del Banco Mundial así como del Fondo Monetario Internacional han analizado los procesos de asignación de los distintos ajustes estructurales que se solicitaron a los países demandantes de crédito. Entre éstos podemos observar que, de acuerdo al 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 de 1980 a la fecha fueron cada vez más altas.<sup>409</sup> Según un informe publicado en 1998 por el FMI, al analizar los resultados de las economías latinoamericanas, las reformas estructurales que fueron más efectivas para asegurar el desarrollo sostenible de los países que requirieron apoyo serían tres: el Consejo Judicial, la Corte de Justicia y el *Ombudsman*.<sup>410</sup> En cuanto al

---

<sup>407</sup> North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990. A partir del trabajo realizado por Douglas North se empezó a aceptar que los mercados no pueden funcionar al margen de las instituciones jurídicas y políticas, de forma tal que no bastaba con la existencia de economías más liberalizadas. Los planteamientos del neoinstitucionalismo económico otorgaban un papel claro al Estado como proveedor de reglas de juego que permitieran predictibilidad en su accionar y, por esta vía, la ampliación de los mercados. En lo que hace a la agenda de gobernanza del Banco Mundial, el neoinstitucionalismo brindó el fundamento teórico para entender el papel económico del Estado respecto de la existencia de los mercados y para legitimar académicamente su interés en involucrarse en la gestión de la acción pública. Ver Banco Mundial, *Review governance - the critical factor*, OED Working Paper, Washington, 2001.

<sup>408</sup> A través de las discusiones que se realizaron en el Foro: “Del consenso de Washington a una nueva gobernanza mundial”, se analiza la influencia que este instrumento tuvo en la condicionalidad impuesta por los organismos financieros internacionales a las economías emergentes. Ver: [http://www.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/dialogos/ficha.cfm%3FIdEvento%3D184+CONSENSO+DE+WASHINGTON+GOBERNANZA&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=mx](http://www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/dialogos/ficha.cfm%3FIdEvento%3D184+CONSENSO+DE+WASHINGTON+GOBERNANZA&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=mx)

<sup>409</sup> Buirá, Ariel, “*An Analysis of IMF Conditionality*”, ensayo preparado para la XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24, Puerto España, Trinidad y Tobago, febrero 13-14 de 2003, en <http://www.g24.org/buiratgm.pdf>. Desde los primeros años 80, en la medida en que las doctrinas de Thatcher y Reagan ganaban ascendencia en los Estados Unidos y el Reino Unido, ambas instituciones (FMI y Banco Mundial) adoptaron un enfoque más neoliberal y favorecieron crecientemente políticas dirigidas a reducir el rol del Estado, la reducción o eliminación de subsidios, la liberalización de mercados y la privatización de empresas públicas.

<sup>410</sup> *Revista del Fondo Monetario Internacional*, IMF Survey, Volumen 27, No. 18, septiembre 28, 1998.

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 *accountability* (rendición de cuentas) y transparencia, actuando como un mecanismo de control vertical, ante el poder del Estado.<sup>411</sup> De acuerdo con la matriz de los factores internos y externos que favorecen las reformas económicas, tenemos que estos factores se empezaron a evaluar desde 1975.<sup>412</sup>

**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	Fuente	Número y nombres de países o áreas cubiertas	Periodo cubierto/ periodicidad de los datos recolectados	Ubicación (web link)	Comentario
<b>Nuevas herramientas y nuevas pruebas en Política Económica Comparada: Base de datos de instituciones políticas</b>	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.	Datos oficiales y datos del Banco Mundial	177	1975-1995	<a href="http://econ.worldbank.org/view.php?topic=13&amp;type=18&amp;id=25467">http://econ.worldbank.org/view.php?topic=13&amp;type=18&amp;id=25467</a>	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.
<i>World Bank Development Research Group/ Thorsten Beck, George Clarke, Philip Keefer, Alberto Groff, Patrick Walsh</i>			En todo el mundo	Otros		

De lo anterior, podemos concluir que el establecimiento del Estado mexicano moderno se llevó a cabo bajo los principios constitucionales derivados de los ideales revolucionarios, de alto contenido social, enfocados al desarrollo del sector popular, reconociendo con ello su participación en el triunfo de este movimiento. Este enfoque favoreció la adopción, por parte del régimen, de un modelo político identificado como

<sup>411</sup> “Herramientas y prácticas para disminuir la corrupción”. Informe del Banco Mundial, en: <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-10950>

<sup>412</sup> Ver: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/index.html>

Estado de Bienestar o Estado social de derecho, mediante el cual, instrumentó una política económica acorde, pretendiendo durante algún tiempo, dar cumplimiento al pacto social establecido con los campesinos y obreros.

Desde la perspectiva económica, este enfoque tendía a una participación activa del Estado en la economía que favoreciera el pleno empleo y el equilibrio del mercado. Esta tendencia adoptada por gran parte de los países capitalistas del mundo, en Latinoamérica se caracterizó por un sistema de sustitución de importaciones que coadyuvaran al desarrollo interno. En México, esta estrategia, en conjunto con las condiciones de estabilidad externa, le permitió al país un crecimiento sano entre 1940 y 1962, alentando la modernización del país, que se vio beneficiada en esta etapa por la vinculación natural con el mercado de los Estados Unidos. Esta relación es fundamental para entender la política y la economía de México hasta este siglo.

La participación del Estado en la economía financiada a través del gasto público, mostró en algunos años un moderado déficit fiscal, que el gobierno mantuvo controlado mediante incentivos al ahorro interno y el manejo de la política monetaria a través del Banco de México. Respecto al intercambio comercial, la existencia de altos impuestos y aranceles restringía la entrada de productos extranjeros, favoreciendo durante varios años la inversión y el crecimiento de la incipiente industria y de la agricultura que, al no tener competencia, mantenían bajos estándares de calidad. La capacidad industrial instalada y la oferta de productos básicos cubrían entonces un mercado prácticamente cautivo, al mismo tiempo que factores externos como la participación de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial y, posteriormente, en la Guerra de Corea, permitieron una exportación moderada al mercado norteamericano.

En esta etapa, el propio proceso de industrialización del país llevó a los gobiernos, en su afán por alcanzar la modernización económica, a destinar los recursos

públicos a este sector, desatendiendo la actividad agropecuaria. Esto se vendría reflejando paulatinamente en un crecimiento desigual entre el sector industrial y el básico, con el consiguiente impacto en el desarrollo sólido de la economía mexicana y en el deterioro del nivel de vida de los campesinos. Esto motivaría, entre otros factores, el abandono del campo con la esperanza de este grupo de obtener mejores oportunidades de desarrollo en las fábricas. Sin embargo, al incrementarse la oferta de mano de obra, ésta se abarató, sobre todo en los segmentos no asociados a la actividad industrial, repercutiendo en las condiciones de vida de estos trabajadores.

La importancia de esta vertiente radica en cómo el aspecto económico permearía y se vería reflejado en distintos escenarios, interconectando cada una de las vertientes analizadas en nuestro trabajo. Así, por ejemplo, el deterioro de los niveles de bienestar del sector popular empezó a reflejarse en los primeros levantamientos sociales, como el de los ferrocarrileros y médicos, sobre todo en la década de los años cincuenta. No obstante, como lo señalan algunos autores, estos movimientos fueron controlados por mucho tiempo, a través de la política corporativista del régimen, mediante la cooptación de los líderes sindicales más prominentes de estos grupos, que facilitaban el control de las demandas salariales y apoyos económicos, postergándolas, o en menor medida, atendíéndolas con el fin de canalizar los mayores recursos al desarrollo del país.

El cambio en las condiciones del entorno, una vez que Estados Unidos redobló sus esfuerzos para consolidar su economía, se manifestó en el resultado de la balanza comercial, que empezó a ser deficitaria. Asimismo, la política de recaudación fiscal no era suficiente para cubrir el déficit público, debido a lo cual, y una vez salvadas las restricciones para el acceso al crédito externo, se empezó a recurrir a este mecanismo para subsanar las deficiencias del desempeño económico.

De esta manera, desde finales de los años cincuenta se inició uno de los grandes problemas no sólo de México, sino de gran parte de Latinoamérica: el endeudamiento externo, que dio paso de manera gradual a un nivel de compromiso económico que haría ineludible la sujeción a las políticas emanadas de Estados Unidos y de las principales economías capitalistas.

Para 1960 la deuda externa total ascendía a 938 millones de dólares. Sin embargo, a partir de los setenta, las políticas de expansión del gasto público del gobierno mexicano, cuyo objetivo fue recuperar la estabilidad del país y reconciliar los intereses del régimen con los grupos sociales más afectados, hizo crecer la deuda externa de 895 millones en 1970 a 2,500 millones de dólares en 1982. Además aumentó considerablemente el número de empresas paraestatales en el mismo período. Estos desajustes económicos fueron financiados en gran parte por créditos externos provenientes de bancos privados y de los organismos financieros internacionales, lo que les dio una gran capacidad de injerencia en las políticas internas del país.

La integración comercial, basada en la sujeción económica y en la estabilidad, fueron elementos importantes que saldrían a la luz en los estudios para integrar las bases de las políticas de apoyo mediante las cuales el Banco Mundial y el FMI, concederían los apoyos financieros para restablecer las economías de los países subdesarrollados.

A pesar del sentido nacionalista del presidente Echeverría y de su aparente resistencia a la adopción de las políticas impuestas por los organismos financieros internacionales, finalmente tuvo que recurrir a estos apoyos, aceptando las condiciones tendentes a estabilizar la economía, desregulando los controles para incentivar la apertura comercial, así como la adopción de otras medidas orientadas a la implantación de cambios en la gestión pública que aseguraran un desarrollo estable.

En 1982, ante la incapacidad del gobierno mexicano de continuar con el pago de la deuda externa y la necesidad de recurrir al apoyo externo, las políticas públicas del país quedarían más comprometidas ante la condicionalidad estipulada por los organismos financieros internacionales.

Esta coyuntura se vio favorecida por el cambio en el perfil de la nueva generación de políticos priístas, como el presidente Miguel De la Madrid, con una visión en la cual, ni el modelo de nación ni el discurso revolucionario tenían el mismo significado. La ideología política y la formación académica de este mandatario y de su sucesor Carlos Salinas de Gortari, que eran identificados como tecnócratas, permitieron la implementación de los lineamientos necesarios para la inserción de México en el nuevo orden mundial. Estos cambios fueron de una naturaleza más profunda, yendo más allá de un carácter meramente económico, pues implicaban una transición que intentaba poner fin a las prácticas gubernamentales que habían propiciado las crisis de las décadas anteriores, dando paso al establecimiento de modernos Estados democráticos de derecho. En este sentido, De la Madrid, desde el inicio de su mandato, anunció su proyecto político, delineado con base en la condicionalidad impuesta por el FMI y el Banco Mundial. La base del proyecto era la Reforma del Estado, dando continuidad a algunos proyectos iniciados de forma incipiente por López Portillo, como una mayor participación política y múltiples cambios jurídicos que permitieran el acceso al desempeño de la función pública. Asimismo, se registraron reformas constitucionales para la participación de los ciudadanos en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo Sexenal, todo esto con un reforzamiento institucional que asegurara la vigencia de los mismos.

En el aspecto económico se llevó a cabo la privatización más significativa de las empresas estatales y se abatieron los impuestos a la exportación, disminuyendo también

el costo de los aranceles, para dar paso al libre mercado. De esta forma, se inició la “recuperación” de México, siendo señalado en los foros internacionales como un caso ejemplar, que pese a la profunda crisis que lo había aquejado, la adopción de este nuevo modelo le estaba permitiendo superarla para integrarse a la economía global.

La tendencia para la formación de bloques comerciales como el europeo, motivaría que Estados Unidos promoviera entre los países de la región, en especial con México, la integración de la zona de libre comercio en el continente, a través de distintos mecanismos como la incursión al GATT, más adelante a la OMC, así como su participación en los tratados comerciales derivados del Consenso de Washington, como el Tratado de Libre Comercio para América del Norte y la Iniciativa de las Américas.

A pesar de los apoyos financieros que recibió México, hacia el final de la administración de Miguel De la Madrid, los indicadores económicos no mostraron signos sólidos de recuperación, por lo que la administración que iniciara Carlos Salinas de Gortari para fines de 1988, tuvo que enfrentar nuevamente un panorama marcado por un endeudamiento que representaba casi el 50% del PIB, por lo que los recursos eran insuficientes nuevamente para el pago de los vencimientos de la misma.

La situación del país exigía la adopción de medidas inmediatas que aseguraran la recuperación sostenida de la economía, entre las cuales se consideró dar seguimiento al proceso de integración comercial iniciado por De la Madrid, con la consolidación de las medidas que éste iniciara, pero ahora con un compromiso formal que garantizara la fortaleza del mercado común más grande del mundo, el de América del Norte.

El compromiso de Carlos Salinas de realizar este acuerdo, lo colocó en una posición privilegiada que le brindó la oportunidad de negociar exitosamente los compromisos de la deuda, observándose además una recuperación y crecimiento económicos por demás sobresalientes. Asimismo, el cambio de modelo económico

exigía, dentro de la condicionalidad impuesta desde distintos ángulos, la reforma del Estado, así como la incorporación de instituciones que sirvieran de control a los sistemas tradicionales de justicia, y que facilitaran la transición del país, con base en el reconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos para su participación en el cambio democrático, al mismo tiempo que se les dotaba de los medios para actuar como un complemento en el control del desempeño de la función pública. Es así como este factor sería decisivo para la creación de una institución fundamental para este fin como lo fue el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Con lo anterior, se perseguía la consolidación de un clima social estable, tan valorado por los ideales norteamericanos para garantizar la prosperidad de las operaciones comerciales en la nueva etapa del capitalismo, manifestada a través de la globalización. Los cambios derivados de estos procesos económicos, aunque han tenido efectos positivos en el desarrollo del sistema jurídico y político, así como en la politización de la ciudadanía y en su involucramiento en el manejo de la gestión pública, no han cumplido con la promesa de elevar los niveles de bienestar para el grueso de la población latinoamericana. La crítica en este sentido, es que se implementó un modelo teórico con diversas variables de forma simultánea, sin haber tomado en cuenta las características particulares de cada economía y sin tomarse el tiempo para observar los efectos en un tiempo prudente.

Hemos visto la estrecha interrelación entre las variables analizadas y, como mencionamos antes, en México, en este escenario de profundas transformaciones se hizo necesario también un marco jurídico acorde con los propios cambios que el tema de los derechos humanos demandaba, y que se analizará en el siguiente capítulo.

## **Capítulo 5.**

### **Vertiente Jurídica**

#### **5.1 Antecedentes. Breve acercamiento al enfoque jurídico de los Derechos Humanos en México.**

La evolución de las ideas respecto a la forma de proteger, analizar, categorizar y promover los derechos humanos en el mundo, según hemos tratado en los capítulos anteriores, estuvo supeditada, hasta cierto punto, a diversos factores ligados a los intereses políticos de las grandes potencias. Destacan también los propios esfuerzos de las sociedades por hacer exigible la protección de sus derechos fundamentales. Un precedente para que esto fuera posible fue la creación de instancias, regionales e internacionales, como la OEA, la ONU y la Comisión Europea de Derechos Humanos, que incluyeron en su competencia la salvaguarda de los derechos humanos. El avance que tuvo el derecho internacional después de la Segunda Guerra Mundial, permitió construir y complementar la infraestructura legal necesaria para que esta exigencia fuese más efectiva. Como lo revisamos, los diversos instrumentos contenidos en los ordenamientos de la ONU y de la OEA, buscaron proteger al hombre de manera integral en distintos ámbitos, al tiempo que se reconocía que esta protección debía considerarse de manera progresiva, adecuándose al entorno y a las características particulares de las sociedades.

En el contexto mexicano, una de las vertientes fundamentales para entender este desarrollo es la jurídica, pues desde aquí se dieron las bases técnicas para darle un respaldo jurídico a la instancia oficial responsable de la protección de los derechos humanos en el país, como lo fue la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para explicar con mayor profundidad lo anterior, en esta vertiente haremos, primeramente, un breve análisis de los antecedentes y de la forma en que la propia Constitución ha observado este tema. La Carta Magna prevé la protección de las llamadas Garantías Individuales, y es necesario explicar en términos generales sus fundamentos, y su significado para el aparato jurídico del país. Esto nos llevará a estudiar una figura fundamental en México para la salvaguarda de los derechos humanos, como lo ha sido el Juicio de Amparo desde su instauración. No obstante la importancia de esta figura jurídica, desde su surgimiento encontró algunas dificultades prácticas, como por ejemplo su propio costo, que muchas personas no podían pagar para ser protegidos por ella.

En la búsqueda de medidas alternativas para la protección de los derechos humanos, desde la década de los años sesenta, comienza el estudio del *Ombudsman* por notables académicos, y fue en el momento coyuntural que atravesó el gobierno de México, en 1990, cuando dicha figura se incorporaría en el país. Ya desde el proceso de creación e incorporación de la figura del *Ombudsman* en México, surgieron algunos puntos de confrontación entre destacados juristas en torno a la necesidad o no de crear una institución como ésta en el país, debido a la preexistencia de las figuras jurídicas ya señaladas. Lo anterior generaría discusiones respecto a la estructura jurídica, a las contradicciones y a la legalidad del propio organismo, en el momento de ser creado. Es importante mencionar que dichas discusiones en cierto modo favorecerían el paulatino fortalecimiento de la propia CNDH, pues motivarían la progresiva evolución del marco jurídico en el cual quedaba inserta, hasta obtener el reconocimiento constitucional necesario para su inserción en el marco legal nacional, esto como producto de una serie de debates a nivel legislativo que la darían su carácter actual y delimitando, jurídicamente, sus alcances y limitaciones.

### **a. 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.<sup>413</sup> Así, se hace indispensable que el sistema jurídico reconozca la existencia y titularidad de dichos derechos, y brindando al individuo instrumentos jurídicos eficaces para exigir y lograr coactivamente su acatamiento. A continuación, explicaremos cómo fue evolucionando, constitucionalmente, esta inserción en el orden jurídico de la protección de los derechos, y posteriormente, repasaremos las generalidades del Juicio de Amparo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a lo largo de la historia, ha establecido mecanismos de control para impedir o remediar las contravenciones que las autoridades suelen cometer en el ejercicio de su propio poder. Respecto a este tema, el jurista Burgoa Orihuela señaló 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*.”<sup>414</sup>

Los derechos humanos se encuentran inmersos dentro de nuestra legislación a lo largo de la historia de las constituciones de nuestro país. Ya desde la *Constitución de Cádiz* de 1812, uno de los grandes debates fue la igualdad y los derechos de los

---

<sup>413</sup> La teoría de Derecho Público y Derecho Privado se la debemos al jurista romano Ulpiano, sin embargo, a la fecha ha comenzado a cuestionarse su validez. Podemos decir, no obstante, que el derecho público lo elaboran órganos de Estado, representantes del poder soberano, que asimismo serán quienes intervengan para su aplicación y observancia. El derecho privado es el conjunto de normas encaminadas para 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. Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, Porrúa, México, 2006.

<sup>414</sup> Burgoa Orihuela, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 6ª edición, México 1985, pág. 385.

americanos, entre indios y españoles para ejercer cualquier cargo eclesiástico, político o militar; comités consultivos para la elección de cargos públicos, libertad de cultivo, importación y exportación, suspensión de los monopolios del Estado y de los particulares, así como la libertad de imprenta. Morelos recogió estas, y las plasmó en sus *Sentimientos de la Nación* del 14 de septiembre de 1813, en donde declaraba que América era libre e independiente de España, y que la soberanía emanaría directamente del pueblo, la esclavitud quedaba proscrita, y no se admitiría 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, conocida como la *Constitución de Apatzingán*, del 22 de octubre de 1814, en la que se estableció que los ciudadanos tenían el derecho de establecer el gobierno que más le conviniera, alterarlo o modificarlo, y la felicidad del pueblo consistiría 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 a los derechos humanos y, si bien no tuvo un instrumento jurídico protector de las garantías individuales, en su artículo 137, fracción V, inciso sexto, se otorgaba a la Corte Suprema de Justicia, la facultad de conocer sobre las infracciones cometidas en contravención a la Constitución y a las leyes generales. 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, y 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.”<sup>415</sup>

Cabe decir de esta evolución constitucional que, si bien vemos fue incorporando ideas de protección a los derechos humanos, lo hicieron desde un plano que, de facto, como lo señalan algunos autores, no lograría significar un verdadero avance en este rubro para el país,<sup>416</sup> 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 las garantías 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 el control y defensa 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 otorgaba competencia a la Corte Suprema para amparar a los individuos contra leyes, decretos y providencias de la Legislatura y del Gobernador cuando infringieran la Constitución del Estado.

De manera trascendente, en el año 1842 se reunió una comisión para elaborar el proyecto de la Constitución Federal, en la que participaría uno de los jurisconsultos más importantes para el país como lo fue Mariano Otero, 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 también un control político para el Presidente de la República, así como para los diputados y senadores, haciendo posible que pudiera reclamarse la inconstitucionalidad de una ley expedida por

---

<sup>415</sup> Cabe destacar que en esta Constitución de 1836, ya se encuentran en el artículo primero definidas las garantías individuales, que quedaban protegidas por el Supremo poder conservador. Castro, Juventino V., *Garantías y Amparo*, Editorial, Porrúa, 8ª edición, México, 1994, p.285.

<sup>416</sup> *Ibidem*.

el Congreso General. En el mes de mayo de 1847, finalmente se promulgó el *Acta de Reforma* que ponía en vigor a la Constitución de 1824.<sup>417</sup>

En la Constitución Federal y liberal de 1857, Melchor Ocampo recogió la fórmula Otero, y el Juicio de Amparo se plasmaría en sus artículos 101 y 102, proponiendo que de dichos Juicios sólo conocieran los Tribunales Federales. El primer título 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, perturbación grave de la paz pública, etc., y quedaba definida la división de poderes, la responsabilidad de los servidores públicos, la supremacía constitucional y la inviolabilidad de la Constitución.

Sería hasta el 31 de enero de 1917 cuando se firmó la nueva Constitución, rindiéndose protesta de hacerla guardar por el Presidente y por la Cámara de Diputados, convirtiéndose en uno de los documentos torales promulgados para la protección y mejor convivencia de los ciudadanos hasta nuestros días.<sup>418</sup> Esta Constitución, además de adoptar los principios liberales y las garantías individuales de la Constitución de 1857, tiene un componente social progresista muy importante que, como se vio anteriormente, incluye artículos relacionados con la educación, propiedad de la tierra, entre otros temas vinculados con los derechos sociales. Con esta base constitucional, es necesario referirnos a lo que se entiende como *garantía individual*, acotando desde un punto de vista jurídico, su definición con base en la Carta Magna.

---

<sup>417</sup> En el Acta de Reforma de 1847, Manuel Crescencio Rejón propuso la creación del Juicio de Amparo; Mariano Otero en su "Voto Particular" del 5 de abril de 1847, expuso sus ideas sobre un sistema de defensa de las garantías individuales, 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. Cruz Barney, Oscar, *Constituciones Históricas de México*, Porrúa, México, 2002.

<sup>418</sup> *Ibidem*, pp. 71 a 115.

## **b. Las garantías individuales y los derechos humanos.**

Doctrinalmente se ha considerado que las garantías individuales, también llamadas derechos del gobernado, son aquellas previstas por los veintinueve primeros artículos de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>419</sup> y protegidas por el Juicio de Amparo, conforme a la fracción I del artículo 103 de la Carta Magna vigente.

Sin embargo, tal consideración no es del todo precisa, ya que estos derechos se hacen extensivos a otros preceptos que, aunque directamente no los consignan, sí los amplían, reglamentan o explican, complementando así las primeras veintinueve disposiciones. Tal es el caso de las mencionadas garantías sociales, reglamentadas por los artículos 27 y 123 constitucionales,<sup>420</sup> y que también se contemplan en la legislación agraria y del trabajo, que entrañan derechos sociales a favor de sus titulares colectivos, (comunidades agrarias u organismos de trabajadores), e individuales (ejidatarios o comuneros y trabajadores en particular). A estos derechos públicos, se les ha conferido el rango de constitucionales, por considerárseles susceptibles de ser violentados con mayor frecuencia por la autoridad, aparte de estar integrados en una legislación particular.

Cabe señalar que la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en el año de 1917, considera que las garantías de las que puede gozar el individuo frente a las instituciones, son aquellas que han sido previamente reconocidas y otorgadas 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 cual todos deben sumisión. No existe antecedente alguno que explique el cambio del espíritu del Constituyente de 1917 referente a las garantías individuales, sin embargo, Ignacio

---

<sup>419</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título primero, capítulo 1, “De las Garantías Individuales”.

<sup>420</sup> 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.

Burgoa Orihuela en su obra “El Juicio de Amparo”,<sup>421</sup> señala que la introducción de garantías de carácter social, estimadas como un conjunto de derechos inalienables e irrenunciables a favor de las clases sociales débiles, fue la razón de dicho cambio, ya que con ello, el individuo no fue ya el objeto de protección preferente de las instituciones sociales, por lo que, al darle al Estado mayor intervención en la vida social, la declaración individualista resultaba incongruente con el texto de la nueva Constitución.<sup>422</sup>

A través del tiempo se han presentado discrepancias en cuanto a las diferencias entre garantías individuales y derechos humanos. Se ha llegado a establecer que el concepto “garantía” ha significado seguridad o protección jurídica a favor 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.<sup>423</sup> 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”.<sup>424</sup> Sobre este tema, el jurista Héctor Fix Zamudio sostiene que “...sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer

---

<sup>421</sup> El doctor Burgoa Orihuela, establece que la palabra garantía proviene del término anglosajón “warranty” o “warranties”, que significa la acción de asegurar, de proteger, de defender o salvaguardar (to warrant). “Garantía” equivale a “aseguramiento” o “afianzamiento” pudiendo denotar también “protección”, “respaldo”, “defensa”, “salvaguardia” o “apoyo”. Jurídicamente el vocablo y el concepto “Garantía” se originaron del Derecho Privado. Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, México, 2001

<sup>422</sup> De esta perspectiva constitucional emanaría uno de los sustentos jurídicos del discurso revolucionario utilizado por los gobiernos priístas, como fundamento de su ideología.

<sup>535</sup> Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1991, p. 61.

<sup>536</sup> Montiel Duarte, I., *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, Facultad de Derecho, UNAM, México, p. 7.

efectivos los mandatos constitucionales”,<sup>425</sup> aclarando 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 fundamentales, cuando son violados o existe incertidumbre respecto a su forma o contenido.<sup>426</sup>

Existen básicamente cuatro tipos de garantías que son contempladas en la Constitución, y son de Libertad, Igualdad, Seguridad y Propiedad Jurídica.

- a) Libertad: es la capacidad de una persona para hacer, decidir o dejar de hacer a su libre albedrío.
- b) Igualdad: significa que, ante la ley, todos somos iguales y la ley se aplicará por igual sin distinción de sexo, edad, raza, ocupación, etc.
- c) Seguridad: es la facultad del individuo de tener la certeza del marco jurídico en el que se encuentra y que, por lo tanto, el Estado le ofrece protección y eficacia al momento de aplicarla.
- d) Propiedad: se refiere al patrimonio o conjunto de bienes que el individuo posee en virtud de sus capacidades, aunque prevaleciendo antes el bien común.

Los derechos fundamentales del hombre, según la doctrina, son los derechos llamados naturales, inalienables e imprescriptibles 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 contravengan estos principios son injustas y carecen

---

<sup>537</sup> Fix Zamudio, *Juicio de Amparo*, edición 1964, p. 58.

<sup>426</sup> *Ibidem*.

de imperatividad legal, aún cuando hayan sido promulgadas por la autoridad competente cumpliendo los requisitos formales exigibles. Tradicionalmente el iusnaturalismo se ha contrapuesto al iuspositivismo, pues desde éste la validez de la norma jurídica es independiente de su valor moral.<sup>427</sup> Estos 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.

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 a un orden jurídico vigente.

Sin embargo, desde este punto de vista, las garantías o derechos que no son reconocidos explícitamente no tienen validez. El sistema jurídico mexicano, conforme a la corriente iuspositivista del derecho, se encuentra conformado por un conjunto de ordenamientos legales vigentes, en los cuales se encuentran consignadas las garantías individuales, reconociéndoles un carácter general y exigible, de ahí que sean materia de protección por el Estado. Haremos a continuación un breve acercamiento a una figura indispensable en el tema de la protección de los derechos en el país, como lo es la figura del Juicio de Amparo, emanado, como se explicó anteriormente, del ideal constitucional de salvaguardar las garantías individuales.

---

<sup>427</sup> El iuspositivismo, también conocido como positivismo jurídico, es una corriente de pensamiento jurídico. La principal tesis del iuspositivismo es la separación entre moral y derecho, que supone un rechazo a toda relación conceptual vinculante entre ambos. El iuspositivismo entiende que derecho y moral son conceptos distintos no identificables. Dado que el Derecho existe con independencia de su correspondencia o no con una u otra concepción moral: una norma jurídica no tiene condicionada su existencia a su moralidad; en todo caso, puede ésta afectar su eficacia o legitimidad, mas eso es una cuestión distinta. En la actualidad, no obstante, la mayoría de las teorías jurídicas son teorías eclécticas. Pocos autores se ciñen a los extremos de cada una de ellas. Es por esto que las garantías o derechos que no son reconocidas por la norma jurídica vigente no tienen validez para la corriente iuspositivista. Fuente: Stanford Encyclopedia of Philosophy, en <http://plato.stanford.edu/entries/legal-positivism/>

### c. El Juicio de Amparo o de Garantías.

Para entender la particular forma en la que, en el ámbito jurídico, se ha procurado la protección y el respeto a los derechos humanos en México, es indispensable referirnos al instrumento con el que se cuenta para lograr dicha finalidad. Desde un punto de vista doctrinario, como lo es el Juicio de Amparo, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, lo ha definido 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”.<sup>428</sup>

En este sentido, Ignacio Vallarta lo concibió como la “recuperación sumaria de los derechos del hombre establecidos en la Constitución frente a cualquier acto de autoridad”.<sup>429</sup> El carácter individual del Juicio de Amparo, 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, y que consistió en la relatividad de los efectos de las sentencias de Amparo. Esto es, el fallo protector únicamente invalidaba 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

---

<sup>428</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, consideraba 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.” Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Op. Cit. pp.176-177.

<sup>429</sup> Vallarta, I., *El Juicio de Amparo y el Writ Habeas Corpus*, pág. 39, citado por Burgoa Orihuela, Op. Cit. p.178.

limitada, por cuanto que no tiene efectos “*erga omnes*”, es decir, que no es de carácter general la declaración de invalidez del acto de autoridad violatorio de garantías fundamentales.<sup>430</sup>

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.”<sup>431</sup> Con lo anterior entendemos que el ejercicio del Juicio de Amparo, se encuentra limitado a los términos previstos por la fracción primera del artículo 103 constitucional,<sup>432</sup> por lo que el fallo protector únicamente tendrá efectos jurídicos para el accionante, sea este una persona física o una persona moral o jurídica (asociaciones civiles, sociedades), no así para terceros aunque pudiesen haber sufrido las mismas violaciones por los actos de autoridad reclamados. Este principio es conocido en materia constitucional “clausula otero”.

Por su parte, José de Jesús Gudiño Pelayo, uno de los juristas que intervendrían en la discusión respecto al marco jurídico de la CNDH, proporciona lo que él considera las características del Juicio de Amparo:

- 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 instancia de la parte agraviada.
- Como consecuencia de este carácter individualista el Juicio de Amparo no es un sistema integral de defensa de la Constitución, sería menester que cualquier violación a ésta pudiera ser reparada a través del Amparo.

---

<sup>430</sup> *Lecciones de Garantías y Amparo*, Edición 1974, pp. 280 y 282.

<sup>431</sup> Héctor Fix Zamudio, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964, pp. 137 y 138.

<sup>432</sup> Esta fracción señala que el Juicio de Amparo será procedente contra actos de autoridad que afecten las garantías individuales de los gobernados. Ver Ley de Amparo vigente.

- El Amparo es un sistema de defensa de la Constitución por vía de acción.
- Se dice que el Amparo es un medio extraordinario de defensa de la Constitución, en virtud de que por esta regla general sólo procede cuando ya se han agotado todos los medios ordinarios de impugnación. A esto se le conoce como principio de definitividad.<sup>433</sup>

Cabe decir que este instrumento, si bien desde un punto de vista doctrinario, favorece la protección de los derechos humanos, en la *praxis* a un nivel procesal, se enfrenta a problemas de carácter económico, en tanto al acceso que puedan tener al mismo los individuos sin los recursos necesarios para llevarlo a efecto, 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 dicha acción.<sup>434</sup>

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 dicho término, no es procedente el ejercicio de la acción, aun y cuando sea evidente la violación a los derechos del particular.

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 las garantías individuales desde un punto de vista constitucional. En el periodo en el cuál fue creada la CNDH, se dieron 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 preexistentes. Por lo anterior, haremos un repaso de los puntos más significativos en torno a la incorporación del *Ombudsman* en nuestro

---

<sup>433</sup> Gudiño Pelayo, J., *Introducción al Amparo Mexicano*, Textos Iteso, Universidad de Guadalajara, 1993, pp. 53 a 58.

<sup>434</sup> Este punto resalta porque sería 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. Anexo 1, Cuadro A, punto 38 J.

país, para entender cuáles eran los motivos de controversia en los inicios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **5.2 Incorporación de la figura del *Ombudsman* en México. La postura de notables juristas respecto a la instauración de la CNDH en el país.**

La incorporación a nivel constitucional de la institución del *Ombudsman* en Portugal, en 1976, y en España, en 1978, tuvo una influencia directa, según autores como Francisco Acuña Llamas y Héctor Fix-Zamudio, en la discusión y la paulatina incorporación del *Ombudsman* en Latinoamérica y específicamente en el caso mexicano.<sup>435</sup>

La introducción del *Ombudsman* en nuestro país comenzó a gestarse con algunos experimentos en provincia, como en los estados de Nuevo León, cuando en 1979 se instituye la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, y posteriormente, en Colima cuando se creó la Procuraduría de Vecinos en 1983.<sup>436</sup> Sin embargo, esta figura no había tenido la proyección y difusión que juristas de la altura de Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo le dieron. Es así como sus ideas comenzaron a tener una importante influencia en el resto del país.

Una muestra de lo anterior, la podemos encontrar en la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, en 1985, en la cual participaron los

---

<sup>435</sup> Estos países europeos tendrían influencia en algunos autores que intentaron divulgar esta figura en México, como Lucio Cabrera, que sería de los primeros en trabajar el *Ombudsman*, ver: Cabrera, Lucio, “Una forma política de control constitucional: El Comisionado Parlamentario de Escandinavia”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, No. 42, 1961.

<sup>436</sup> Comenzaron a darse otros ejemplos en el país, de la protección de los derechos humanos, como vimos en la vertiente política. 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 Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985), 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).

autores antes citados, y cuyos rasgos esenciales procedían del *Ombudsman* clásico, es decir, de la figura sueca.<sup>437</sup> Los casos antes mencionados se dieron en un contexto en el cuál el tema de los derechos humanos no tardaría en insertarse en el discurso oficial. Un ejemplo de esto lo encontramos en la creación, por parte del gobierno, 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 el gobierno del presidente Salinas de Gortari, desde diversos ámbitos, motivaron a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en junio de 1990.<sup>438</sup> Jorge Carpizo fue el responsable de llevar a cabo el proyecto presidencial, siendo el primer presidente del Organismo. La experiencia acumulada por él y otros juristas en el tema de la protección de los derechos, que ganaron por su trabajo en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, sería fundamental para la instauración de la CNDH, en tanto que fue la primera vez que los fundamentos teóricos que ya estudiaban estos autores fueron incorporados a la práctica, teniendo la Defensoría una estructura semejante a la que se implementaría en la CNDH..

La incursión de esta figura ajena al orden jurídico tradicional, desataría una serie de discusiones de fondo y de forma en tanto su inserción en este nuevo contexto.<sup>439</sup> 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

---

<sup>437</sup> 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*, UNAM, México, 1986.

<sup>438</sup> Entre estos factores, jugó un papel importante el económico, como lo revisamos en la vertiente correspondiente y, según el punto de vista del Dr. Francisco Javier Acuña Llamas, los tratados internacionales tanto con Norteamérica como con Europa, exigían el cumplimiento de ciertos requisitos o “cláusulas democráticas”, el tema electoral y la observancia de los derechos humanos. Entrevista realizada al Dr. Francisco Javier Acuña Llamas, el 28 de noviembre de 2007.

<sup>439</sup> En el debate parlamentario sobre la CNDH, tendrían lugar este tipo de discusiones, existiendo opiniones como la del diputado Víctor Orduña, del PAN, que sostenía que no era “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”. Anexo 1, cuadro B, punto 9 J.

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, al emitir el Decreto de creación de la CNDH, excedió sus facultades delegadas en la Constitución.<sup>440</sup> 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 crear un ente que sólo emitiera recomendaciones. 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 garantías individuales estaba contemplada como medio de control constitucional a través del Juicio de Amparo, previsto 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, siendo importante aclarar, como lo hizo en su momento Héctor Fix-Zamudio, que la Comisión no vendría a interferir en las labores de las instancias existentes como el Amparo, sino sería “un complemento” de las mismas, colaborando desde otros ángulos.<sup>441</sup>

Posteriormente, una vez que la Comisión Nacional fue elevada a rango constitucional con el artículo 102 apartado B, en la esfera de competencia del poder

---

<sup>440</sup> Este autor destaca la inconstitucionalidad e ilegalidad del Decreto que crea a la Comisión. Su explicación giraría en torno a que el decreto se basó en la fracción I del artículo 89 constitucional, que faculta al Presidente de la República para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

<sup>441</sup> 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 Dr. Héctor Fix-Zamudio, realizada el 21 de noviembre de 2007.

legislativo continuaría la discusión jurídica. Gudiño Pelayo afirmarí­a 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 conocería 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 había convertido 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.”<sup>442</sup>

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

“...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*.”<sup>443</sup>

Las discusiones entre los juristas que defendían o criticaban el sustento jurídico y la operatividad e inclusión de la figura del *Ombudsman*, hasta cierto punto desconocida en el país, intentaron darle el adecuado respaldo constitucional, y el

---

<sup>442</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo*, Editorial Noriega, 1ª edición, México, 1998, pág. 37.

<sup>443</sup> Fix Zamudio, Héctor, *Comentario del artículo 102, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Colección Popular, Ciudad de México, Serie textos jurídicos y estudios legislativos N° 59, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, p. 456.

fortalecimiento a nivel institucional que necesitaba la Comisión para consolidarse.<sup>444</sup> 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 irrupción posible en funciones que no le correspondieran, y estos temas no llegaban a clarificarse en los primeros acercamientos a la figura del *Ombudsman* por estos académicos. Fix-Zamudio afirma 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 hubiera podido darse abasto de acuerdo a la competencia nacional de la Comisión.<sup>445</sup>

Para Juventino Castro y Castro, la ubicación de los organismos de derechos humanos en el artículo 102, realizada ya en 1992, 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 lo referente a la relación de estos organismos con la regulación constitucional, su crítica fue más profunda y extensa, declarando al respecto:

“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, 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

---

<sup>444</sup> En los debates legislativos, la posición del PRI fue siempre a favor de evitar la confusión de funciones entre la CNDH y los instrumentos jurídicos existentes. Para el diputado Juan Ramiro Robledo, “ni compete 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”. Anexo 1, cuadro C, 9 J.

<sup>445</sup> Entrevista con el Dr. Héctor Fix-Zamudio, realizada el 21 de noviembre de 2007.

que jamás se hubiere superado el error de ubicación.”<sup>446</sup>

Este jurista señaló que, en estas condiciones, no se explicaba cómo estos organismos de *derechos humanos* (abandonando el concepto de *garantías individuales* y *garantías constitucionales*), se insistiera en colocarlos en el Capítulo de la Constitución que se instituye para el Poder Judicial, y no para el Ejecutivo. Lo que nos lleva a suponer que, con toda intención, se quiso contrastar al *Ombudsman* con la figura del Procurador General de la República, siendo esta la única constitucionalmente investida para averiguar y perseguir los delitos federales. Castro y Castro 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 encontraren 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.”<sup>447</sup>

En cuanto a esto, cabe recordar que la propia Comisión, después de estos primeros instantes de crítica y también de un claro desconocimiento de sus facultades por parte de algunos de sus propios detractores,<sup>448</sup> 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

---

<sup>446</sup> Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 35.

<sup>447</sup> *Op Cit.* Castro, Juventino V, pp. 36 y 37.

<sup>448</sup> Interesante resulta el hecho de que, tiempo después de estas primeras discusiones, muchos de los antiguos críticos, se mostrarían de acuerdo, con la figura de la CNDH, como lo fue el caso del propio Gudiño Pelayo que, según el propio Héctor Fix-Zamudio, discutiría con él aclarando muchos de los puntos en los que había discrepancias de principio, y que registraría Gudiño, según Fix-Zamudio, anticipadamente en su libro *El Estado contra sí mismo*”. Entrevista realizada con el Dr. Héctor Fix-Zamudio, el 21 de noviembre de 2007

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. Declaraciones no tan afortunadas del propio 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 contribuirían a que, en los primeros años de su creación, pudiera terminar el escrutinio jurídico y la desconfianza política de sus opositores.<sup>449</sup>

Gudiño Pelayo hizo otra crítica importante, relacionada con el descrédito que sufría la administración pública por la publicidad de las faltas administrativas que hacían organismos como la CNDH, en vez de que, según su óptica, se aplicase la Ley de Responsabilidad administrativa correspondiente, solucionando 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.”<sup>450</sup>

Juventino Castro apoya la anterior afirmación, cuando señala que por medio de esa “moda escandinava”<sup>451</sup> 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, demostraron 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 fue uno de los motivos principales de la discusión jurídica, en tanto que, al sólo ser visto como un instrumento legitimador, se dejó de lado, como lo señala Castro, la repercusión en las propias instituciones ya existentes, y la forma en la que se

---

<sup>449</sup> Entrevista realizada al Dr. Francisco Javier Acuña Llamas, el 28 de noviembre de 2007.

<sup>450</sup> Gudiño Pelayo, *El Estado contra sí mismo*, Grupo Noriega Editores, México, 1998, nota introductoria.

<sup>451</sup> Castro, Juventino, prólogo al libro: Gudiño Pelayo, *El Estado contra sí mismo*, Grupo Noriega Editores, México, 1998.

ensombrecerían, desde su punto de vista, instrumentos tan valiosos como el Juicio de Amparo. Es necesario aclarar que esta crítica era independiente a 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 y hacía evidente la falta de efectividad de los mecanismos de protección con los que ya contaba el sistema jurídico mexicano.

Si bien, como se ha analizado en nuestro trabajo, la CNDH contribuyó a legitimar al gobierno de Salinas de Gortari, iniciando en un momento coyuntural para la historia política y económica del país, la instauración de esta figura marcó también un verdadero cambio en la forma en la que se entenderían los derechos humanos en México. Progresivamente, se le daría el sustento jurídico necesario para poder cubrir más adecuadamente las necesidades y las 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, en mejorar y llenar los posibles vacíos técnicos que pudieran presentarse en la praxis. Algunos juristas detractores del organismo como Juventino Castro, argumentarían 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”, comentando que habían pasado muchos años para llegar a él, y que no era posible que una figura improvisada pudiera llegar a sustituirlo.<sup>452</sup>

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

---

<sup>452</sup> *Ibidem.*

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”.<sup>453</sup>

Lo anterior se convertiría en un tema que trascendería el campo meramente jurídico, para ubicarse en otro en donde los intereses políticos tendrían una influencia mayor, confrontando, como ya se mencionó, las instituciones jurídicas anteriores al surgimiento de la figura del *Ombudsman* en México, sólo por la necesidad, como lo señala Francisco Acuña Llamas, de 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.<sup>454</sup>

Si bien “nadie estaría por encima de la ley”, como afirmara el presidente Salinas en su discurso, su propio organismo quedaría, en su primera etapa, como algunos críticos señalaron, “fuera de la ley”. Esto provocó que se diera la discusión jurídica que hemos revisado, pues, además de señalar su inconstitucionalidad de origen, posteriormente se plantearían los problemas de confusión al colocarlo en el inciso B del artículo 102 constitucional, con las funciones del Ministerio Público, además de resaltar, desde un inicio, la tangencial afectación que sufrirían los instrumentos como el Juicio de Amparo, respecto a su efectividad al confrontarlos con la figura recién creada.

---

<sup>453</sup> Barragán, José, *Introducción al derecho mexicano: derecho de la comunicación e información*, UNAM, México, 1981.

<sup>454</sup> Entrevista con el Dr. Francisco Acuña Llamas, realizada el 28 de noviembre de 2007.

Posteriormente, como parte de estas discusiones que se desarrollaron por la incorporación del *Ombudsman* a la realidad mexicana, se discutieron en el Congreso los puntos fundamentales respecto al cuerpo y a la estructura de la Comisión recién creada. Cabe decir que este organismo se enfrentó, como algunos especialistas como Fix-Zamudio han afirmado, al desconocimiento por parte de muchos de los legisladores respecto a 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.

### **5.3 Evolución jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

De acuerdo a lo que hemos revisado previamente, la creación de la CNDH en México fue producto de la interacción de diversos factores tanto internos como coyunturales. Entre estos factores, fue determinante la influencia del cambio en la óptica internacional respecto al tratamiento de los derechos del hombre para que el Estado mexicano diera el paso final para su creación. A partir de ese momento, comenzó a observarse un creciente interés en el ámbito nacional e internacional para que la protección de estos derechos fuera reconocida, y pudiera mantenerse vigente en los ordenamientos nacionales e internacionales.

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, ha debido atravesar por distintas etapas para adecuar su desempeño al marco jurídico del país.

De este modo, a continuación se revisará la evolución jurídica de la CNDH a partir del decreto de su creación, como órgano desconcentrado dependiente de la Dirección General de Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación, hasta su constitución como un organismo autónomo en 1999.

## **Fases de la evolución jurídica de la CNDH**

### **Primera etapa como organismo desconcentrado (1990-1992).<sup>455</sup>**

La primera regulación a la que estuvo sujeta la CNDH, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, emanó directamente del decreto que para su creación presentó el presidente Salinas de Gortari el 5 de junio de 1990.<sup>456</sup> Esta regulación estaba integrada por ocho artículos que contenían los lineamientos básicos respecto a los aspectos generales de organización y competencia de la CNDH. Para diversos juristas, como José Gudiño Pelayo,<sup>457</sup> este ordenamiento debía de fungir como el reglamento interno de la entidad y contenía lo siguiente:

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.

---

<sup>455</sup> Se denomina organismo desconcentrado, aquél 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. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México* en Serna de la Garza, José María y José Antonio Caballero, editores, *Estado de Derecho y Transición Jurídica*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 95, IJ, UNAM, México, 2002, pp. 177 y ss.

<sup>456</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.

<sup>457</sup> Gudiño Pelayo, José, *El Estado contra sí mismo. Las Comisiones gubernamentales de los Derechos Humanos y la deslegalización de lo Estatal*, Editorial Noriega, México, 1999, pp. 55 y ss.

## Art. 8 Del Visitador y sus funciones.

Es importante mencionar que en la ceremonia de inauguración de la CNDH, en la cual el presidente Salinas pronunció el decreto de creación de la entidad, también nombró a los integrantes de los principales cargos de estructura de la institución, que entrarían en funciones de forma inmediata,<sup>458</sup> lo que generó una de las primeras críticas, por parte de diversos sectores sociales y algunos académicos, como José Barragán,<sup>459</sup> quien cuestionó las facultades que el Ejecutivo tenía para la designación de estos 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.<sup>460</sup>

Este hecho provocó mayor polémica, ya que se conjugaría con otra problemática adicional, pues los lineamientos del decreto eran muy generales y no establecían de manera precisa aspectos importantes para el desempeño de las funciones de la Comisión. Entre estos, 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 6 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, como se mencionó anteriormente, juristas como Gudiño Pelayo, consideraban que los puntos

---

<sup>458</sup> Como presidente de la CNDH se designó al Dr. Jorge Carpizo Mc Gregor, en el cargo de Secretario Técnico Luis Ortiz Monasterio, Secretaria Ejecutiva Rosario Green, Primer Visitador: Jorge Madrazo Cuellar. Consejo Consultivo: Héctor Aguilar Camín, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Escandón Domínguez, Carlos Fuentes, Javier Gil Castañeda, Oscar González César, Carlos Payán Volver, César Sepúlveda, Rodolfo Stavenhagen y Salvador Valencia Carmona. *Gaceta de la CNDH* No. 1, pp. 24 -28, 1º de agosto de 1990, Impreso en Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F.

<sup>459</sup> Barragán, José, *Los derechos humanos en México*, UAG, México, 1995, p.102.

<sup>460</sup> Goslinga, Lorena, A. Hernández y M. Ibarra, *Evolución del Marco Normativo de la CNDH*, CNDH, México, 2002, p. 16 y ss.

contenidos en el decreto integraban un reglamento y que, en éste, el Consejo no tenía facultades para establecer la regulación del organismo. Por lo anterior, consideraba que el Consejo se había excedido en sus atribuciones y que se estaba “reglamentando” el reglamento contenido en el decreto.<sup>461</sup>

Lo anterior motivó que algunos representantes de los partidos políticos opinaran que la constitución de la CNDH, y la imposición de su marco normativo, constituían una muestra más del “presidencialismo autoritario que se seguía manejando”.<sup>462</sup>

Asimismo, la dependencia orgánica de 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.<sup>463</sup>

- *Análisis de la primera regulación de la CNDH, como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.*

Como se mencionó anteriormente, la elaboración del primer reglamento de la CNDH por parte del Consejo, brindó el marco jurídico que se requería para el inicio de su labor sustantiva. Este documento contenía treinta y tres artículos divididos en seis títulos,<sup>464</sup> de los cuales a continuación revisaremos los aspectos relevantes:

---

<sup>461</sup> “El reglamento interno rebasa al reglamento reglamentado. Por redundante que esto parezca, es estrictamente cierto. En efecto el artículo 2º del Reglamento del Presidente de la República establece <La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos>. Ya ha quedado establecido el significado que debe darse a “política nacional”. El otro reglamento que reglamenta al anterior reglamento, esto es, el interior expedido por el Consejo de la CNDH, establece que ésta es el órgano <responsable de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos, cuya definición se encuentra en la Constitución” Cita textual de Gudiño Pelayo, José en Acuña Llamas, Francisco, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos: una institución a medio camino*. UAS-Grupo Mandala Editores México, 2003, p 108.

<sup>462</sup> Ver Anexo 1, cuadro A, punto 54 P.

<sup>463</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, año I, num.18, 11 y 12 de diciembre de 1991. Postura del diputado del PRD Humberto Zazueta Aguilar.

<sup>464</sup> Publicado en la *Gaceta de la CNDH* No. 1, *Op. Cit.* Pp. 9 -23.

- Se incluyó el mandato constitucional para formular la política nacional en materia de derechos humanos, de acuerdo a lo contenido en nuestra 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.
- 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 para 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.<sup>465</sup>
- También se definió la facultad para 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 a 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 la formulación de 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.

---

<sup>465</sup> Goslinga, L., A. Hernández y M. Ibarra, *Op. Cit.*, p. 35

- Asimismo, se confirmó la obligación de cualquier autoridad para proporcionar la información solicitada, para la investigación de hechos denunciados o seguidos por oficio, con el establecimiento de 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 su sujeción, y en cierto modo, subordinación, a la Secretaría de Gobernación y al Ejecutivo podían presuponer.
- Se estableció también el principio de publicidad, al dejar estipulado que las recomendaciones emanadas de la institución se harían públicas de inmediato.<sup>466</sup>

Para concluir esta primera etapa, podemos decir que la creación de la CNDH, 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 como organismo descentralizado (1992-1999).<sup>467</sup>**

La combinación de los múltiples factores que confluieron en el momento en que se creó la CNDH, incluso la forma en que el presidente Salinas anunció su puesta en marcha a través del decreto, presentaba un panorama muy difícil para el desempeño de la labor que le fue encomendada a la Comisión. Como se comentó, entre las principales discrepancias se señalaban inconsistencias entre los lineamientos del decreto y el

---

<sup>466</sup> *Ibidem*, pp. 33-38.

<sup>467</sup> Con este cambio, además de la autonomía de gestión, se le reconoce a la CNDH la personalidad jurídica y patrimonio propios, relativos a un organismo descentralizado, sin perder la dependencia funcional del poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Op. Cit.* pp. 177 y ss.

Reglamento elaborado por el Consejo.<sup>468</sup> Otro de los argumentos derivados de este hecho, fue el expuesto por José Gudiño Pelayo, que afirmaba la inconstitucionalidad de la Comisión, basándose en que su Consejo no tenía competencia, ni constitucional ni legal, para expedir un reglamento como el de la CNDH.<sup>469</sup>

No obstante lo antes mencionado, el desempeño del organismo en la atención de las demandas ciudadanas fue percibido positivamente por los diversos sectores de la sociedad, incluso por los legisladores, quienes proclamaron la necesidad de otorgar al organismo las herramientas jurídicas necesarias para lograr la autonomía del mismo desde el texto constitucional. Jorge Carpizo, su primer presidente, coincidía en el hecho de que tenía que fortalecerse el marco jurídico de la CNDH,<sup>470</sup> aceptándolo desde su primer informe semestral de actividades. Con base en lo anterior, Carlos Salinas presentó, el 19 de noviembre de 1991, una iniciativa ante 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.

La propuesta del Ejecutivo iba encaminada a estatuir al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de los organismos que coadyuvaran a realizar el objetivo del Estado de proteger los derechos humanos. En su exposición de motivos, el presidente Salinas, destacó la necesidad de construir una nueva relación del Estado con la sociedad, a través del reestablecimiento 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

---

<sup>468</sup> Un ejemplo de esto es que el Decreto le confiere a la Comisión en su artículo 2 “promoción y vigilancia del cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos” mientras que el Reglamento Interno señala que la CNDH es un órgano con personalidad jurídica, como lo señala el párrafo transcrito en el cuerpo del texto anteriormente.

<sup>469</sup> Gudiño Pelayo, José, *Op. Cit.*, p.55.

<sup>470</sup> Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, UNAM/Editorial Porrúa, México, 1998, p.82.

fortalecimiento del nuevo ideal democrático.<sup>471</sup> Asimismo, resaltó la importancia de consolidar a la CNDH como organismo descentralizado para conseguir tales efectos. Salinas citó para ello, diversos instrumentos internacionales, en los cuales, se debía de asegurar la participación del país.<sup>472</sup>

El Ejecutivo propuso dividir el artículo 102 Constitucional en dos apartados: en el “A”, quedaría el texto del artículo entonces vigente, y en el apartado “B” se establecería la creación de organismos protectores de derechos humanos, a nivel estatal.<sup>473</sup> Jorge Carpizo explicó en la Cámara de Diputados, ante las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos, algunos puntos importantes sobre las actividades de la Comisión. Todo esto con el propósito de lograr la aprobación del punto central, que era el de elevar a rango constitucional las instituciones de derechos humanos. En este foro, se precisó y 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:

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

---

<sup>471</sup> 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.

<sup>472</sup> 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.

<sup>473</sup> Para llevar a efecto tal iniciativa, era necesaria una reforma constitucional. Encontramos que, según el artículo 135 de la Constitución, ésta puede ser reformada o adicionada por medio del Congreso de la Unión, con el voto de dos terceras partes de los presentes, y que estas adiciones y reformas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

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.<sup>474</sup>

En la Cámara de Diputados se aprobó el decreto prácticamente de forma unánime con 299 votos a favor, 55 a favor con reserva, y tan sólo tres en contra. En la de Senadores, también se aprobó el Decreto de forma unánime por los legisladores presentes, pasando después a las legislaturas estatales, aprobándose también.<sup>475</sup> Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.<sup>476</sup>

- *Análisis de los principales aspectos de la regulación de la CNDH, como organismo descentralizado.*

Con el propósito de adecuar el marco jurídico de la Comisión a esta nueva figura, el 23 de abril de 1992, después de haberse aprobado la iniciativa para elevar a rango constitucional la CNDH, el Ejecutivo presentó el proyecto del Reglamento y la nueva Ley de la CNDH, 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 Comisión Nacional de Derechos Humanos, que habían sido discutidos durante los debates previos que se realizaron para aprobar la descentralización de este organismo, y que mostraron aspectos relevantes en cuanto a la postura de los distintos partidos respecto a esta institución.

---

<sup>474</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, año I, No.18, 11 y 12 de diciembre de 1991.

<sup>475</sup> Goslinga, L., A. Hernández y M. Ibarra, *Op. Cit.*, p. 53

<sup>476</sup> Puede consultarse el Decreto en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, Primer Periodo Ordinario, año I, numero 28, 18 de diciembre de 1991.

El mismo día se aprobaron ambas regulaciones, siendo publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de junio de 1992. A continuación, se enumeran las modificaciones:<sup>477</sup>

- 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 4 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.
- 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 cabal cumplimiento, 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 mensualmente daría a conocer las actividades de la Comisión, sus

---

<sup>477</sup> Ley y Reglamento de la CNDH, 1992.

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 excluyen las consultas que pudieran hacerle grupos sociales, autoridades, o ciudadanos acerca de la interpretación constitucional de algunas normas, actividad que le correspondería al Poder Judicial.

Podemos decir que, aunque 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, así como 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 presidente hacia esta figura.

### **Tercera Etapa como organismo constitucional autónomo (1999 hasta la fecha)**

El proceso con el que se otorgó la autonomía de 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 eficacia que se había observado 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 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 convertiría en organismo constitucional autónomo.<sup>478</sup>

Algunas características inherentes a este tipo de organismos y que resultan interesantes para los fines de esta investigación son que:

1. Tienen competencias propias y exclusivas.
2. Deben gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
3. El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.

*- Reformas al artículo 102 Constitucional de 1999.*

Entre los principales aspectos de la reforma de la Constitución de 1999 para erigir a la Comisión como un organismo constitucional autónomo, encontramos que cambia su denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos a Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, se precisó que contaría con autonomía de gestión, con lo cual, se reforzaría la independencia de sus actividades; se le reconoce personalidad jurídica, patrimonio propios y autonomía presupuestaria; se designó un

---

<sup>478</sup> Algunos de los rasgos fundamentales que distinguen a estos órganos, en relación a su autonomía, según el análisis que hace Susana Pedroza de la Llave, son: Autonomía Político-jurídica, esto es, gozan de capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal, las cuales son reconocidas por el sistema legal. Implica que pueden formular su regulación interna y disposiciones aplicables a su ámbito de acción. Autonomía Administrativa: implica libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado. Lo que conlleva a que estos órganos, pueden seleccionar a su personal, establecer medidas disciplinarias y designar a sus autoridades. Autonomía Financiera: Pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo y pueden disponer de estos fondos con total libertad, dentro de los marcos regulatorios vigentes. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Op. Cit.* pp. 178 y ss.

nuevo procedimiento para la elección de Presidente, y ahora sería una responsabilidad de la Cámara de Senadores, y en sus recesos, de la Comisión permanente. Además se necesitarían dos terceras partes de los votos de los asistentes para este fin. La propuesta de los candidatos ahora sería determinada por la propia Ley. Con este cambio en la forma de elegir al Presidente (antes realizada por el Ejecutivo) se intentaba otorgar mayor independencia y credibilidad a esta figura al frente de la Comisión.<sup>479</sup>

Esta reforma constitucional del apartado tercero del artículo 102 B, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 septiembre de 1999, teniéndose que reformar al entrar en vigor, tanto la Ley, con las modificaciones antes mencionadas, como el Reglamento Interno de la Comisión. Este último, sufriría una adición el 12 de septiembre del año 2000, al artículo 129 bis, con la cual se crean las Recomendaciones Generales, coadyuvando, al pasar estas por el Consejo, a que se lograra una mejor elaboración y concientización del contenido de las mismas.<sup>480</sup> En el 2001, se reforma 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 tenemos que se cambia en la ley la denominación “Estados de la Unión” por “entidades federativas”, con el fin de incluir al Distrito Federal en el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Con esto, se confirma el carácter autónomo de gestión de la institución, y se incluyen los cambios necesarios en el Reglamento, con el objetivo de otorgar a la CNDH las características previstas para la figura del *Ombudsman* en los ordenamientos internacionales, y con ello dotarla de los instrumentos necesarios para cumplir con la encomienda constitucional de proteger y salvaguardar los derechos humanos de los mexicanos.

---

<sup>479</sup> Goslinga, L. *Op. Cit.* pp. 87 y ss.

<sup>480</sup> Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 2000.

Podemos concluir que la autonomía de la que empezó a gozar la CNDH a partir de su reconocimiento como órgano constitucional en 1999, le otorgó las herramientas necesarias para realizar las funciones que le fueron encomendadas tras su creación. Incluso, aunque el proceso a través del cual se logró esto fue largo, los pasos que se fueron dando, se hicieron como resultado del desempeño que este organismo fue obteniendo, en cuanto a la atención de las demandas ciudadanas.<sup>481</sup>

#### **5.4 México y su inserción en el orden jurídico internacional en materia de derechos humanos.**

##### **a. La presencia jurídica del ser humano en el espacio del derecho internacional.**

Es importante referirnos brevemente a la importancia del contexto internacional, en este reconocimiento de los derechos humanos influyente en la manera en que el individuo se inserta en el derecho internacional, en contraposición con el marco jurídico particular de los Estados nacionales.

Ampliamente discutida ha sido la posición del individuo frente al Derecho internacional, existiendo teorías diversas como las que niegan la calidad de sujetos a los individuos en el Derecho Internacional, o 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, existen diversas instituciones 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

---

<sup>481</sup> Es importante hacer notar que, hasta la fecha, no se ha considerado la competencia de la Comisión en asuntos como el electoral y el laboral, bajo el entendido de que en México existen otras instancias con las facultades para dirimir estos temas, como por ejemplo, en materia electoral, el Tribunal Federal Electoral.

general de que el Derecho Internacional esta orientado a las relaciones entre los Estados. Tal es el caso de la protección a los derechos humanos en este ámbito.

Se ha señalado que el individuo no es sujeto desde el punto de vista del Derecho Internacional, y que sólo goza de protección cuando tiene con el Estado una relación jurídica que implique nacionalidad, lo cual, de acuerdo al criterio de Modesto Seara Vázquez,<sup>482</sup> 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, no así en aquellos derechos que corresponderían a lo que llamamos Derecho universal, que no están afectados por la nacionalidad.

En el caso de los derechos humanos, su carácter universal se muestra en su proyección específica del plano interno al internacional. Este carácter universal, encuentra su 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 régimen internacional de los derechos humanos.<sup>483</sup>

El Derecho Internacional privado es la rama del derecho que se ocupa del estudio del llamado derecho de gentes o derecho que regula la situación jurídica de las personas en el ámbito internacional. 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, así como el papel que desempeñan los organismos internacionales en materia de regulación del derecho de las personas.<sup>484</sup>

---

<sup>482</sup> Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 10ª edición, Porrúa, México 1984, p.121 a 123.

<sup>483</sup> Villán Durán, Carlos, *Op.Cit.* p.91

<sup>484</sup> *Ibidem.*

Para delinear este concepto, podemos mencionar que son tres los principios fundamentales que han permeado la concepción del derecho internacional de los derechos humanos: libertad, igualdad y solidaridad; estos principios 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 asegura su libre ejercicio, por lo que resulta indispensable contar con mecanismos que puedan asegurar una tutela eficaz a estos derechos. En el caso de México, tradicionalmente el Juicio de Amparo, había sido el medio fundamental por el cual el Estado garantizaba el respeto a los derechos fundamentales del hombre, siendo un instrumento jurídico que también ha sido considerado en otras naciones.

En la Conferencia de Bogotá, celebrada en 1947, los países de América suscribieron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 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.”<sup>485</sup>

La Constitución mexicana vigente hace referencia a los tratados o convenciones internacionales en los artículos 15, 18, 76, 177 y 133. El artículo 15 restringe las facultades del poder ejecutivo y del senado para celebrar tratados, facultades previstas

---

<sup>485</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 18ª edición, Porrúa, México, 1981. pp. 514 y 515. La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en París, el 10 de Diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, cuyo artículo 8º se inspiró en el Juicio de Amparo mexicano, el cual 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.” La Comisión de los Derechos del Hombre, encargada por al Asamblea de París de desarrollar la declaración en una serie de convenciones internacionales, elaboró el Proyecto del Pacto Internacional relativo a los Derechos del Hombre, sobre la base de entender al Juicio de Amparo como técnica protectora de los derechos fundamentales de la persona, y la misma tendencia se observó en la Convención Europea de Salvaguarda de los Derechos del Hombre, firmada en Roma el 4 de Noviembre de 1950, la cual adoptó la fórmula de Amparo elaborada por la Quinta Sesión de la Comisión de los Derechos Humanos

en los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I. En su última parte, el artículo 15 desautoriza en forma generalizada la celebración de tratados que alteren las garantías o derechos del hombre. Esta restricción está encaminada a la protección de los derechos civiles o individuales, así como de los derechos políticos o del ciudadano. El artículo 18, prevé la celebración de tratados, para efecto de llevar a cabo el llamado intercambio internacional de reos de nacionalidad mexicana o extranjeros.<sup>486</sup> El artículo 76, trata las facultades del Senado de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos. Por otro lado, el artículo 177 establece una prohibición a las entidades federativas para celebrar “alianza, tratado, o coalición con otro estado o con potencias extranjeras”.<sup>487</sup> Esta prohibición resulta congruente con la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano, ya que los estados miembros carecen de personalidad jurídica para actuar como sujetos de derecho internacional.

Respecto al tema frecuente acerca del 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.”<sup>488</sup>

El último párrafo del artículo 133 constitucional nos lleva a preguntarnos si deben aplicarse los tratados internacionales indefectiblemente sobre las leyes locales.

---

<sup>486</sup> Hasta 1993, México había celebrado convenios para ejecución de sentencias penales con Argentina, Belice, Bolivia, Canadá, España, Estados Unidos de América y Panamá.

<sup>487</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>488</sup> *Ibidem.*

Si en la práctica, al juez se le presenta la disyuntiva de tener que elegir entre una disposición estatal y una convención internacional que regulan una misma situación jurídica en forma contradictoria, lo primero que deberá resolver es si, de acuerdo con el artículo 133, está facultado para no aplicar el tratado. De acuerdo con algunos autores, el juez debe aplicar el tratado internacional aún cuando éste se encuentre en conflicto con las disposiciones locales. En opinión de Felipe Tena Ramírez, “el juez común no puede definir, en un juicio ordinario, cual 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.”<sup>489</sup>

Este tema, hasta hoy, sigue encontrando opiniones diversas, como la del jurista Antonio Martínez Báez, que sostiene el criterio contrario. Para él, la obligación de los jueces locales de no aplicar, en caso de oposición contradictoria, el derecho local sino la norma federal sólo existe de acuerdo con el mismo artículo 133, cuando la norma de grado más alto se ajusta a la Constitución del país, ya que así lo exige el mismo precepto, al hablar de leyes que emanen de ella y de tratados que estén de acuerdo con la misma. Al respecto, se ha dicho que el criterio será que el juez local debe aplicar la norma que considere que esté de acuerdo con la Constitución. Si aplica la ley constitucional, a pesar de que se lleve el asunto al Juicio de Amparo, el fallo dictado por el juez del fuero común quedará firme, es decir, que por respeto al orden constitucional e inclusive por economía procesal, debe aplicarse la disposición que esté de acuerdo con

---

<sup>489</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2005.

la Carta Magna.<sup>490</sup> Algunos juristas, cuyo principal representante es el ya mencionado Martínez Báez, sostienen la validez de los tratados internacionales celebrados en materias reservadas a los estados. Para ello se basan en los argumentos de la jurisprudencia estadounidense, la cual ha sostenido que las leyes del Congreso son ley suprema sólo cuando se promulgan en cumplimiento de la Constitución, mientras que los tratados serán declarados así cuando sean hechos bajo la autoridad de Estados Unidos, es decir, bajo la autoridad del senado. En México, es la propia Constitución la que limita las facultades del poder público.

#### **b. La relación de México con los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos.**

México, en su historia, como mencionábamos en otro apartado de este trabajo, ha seguido de cerca la evolución de las instancias internacionales en su proceso por concretizar la protección de los derechos humanos, aunque no ha adoptado del todo las propuestas para insertarse en el avance internacional. Es importante decir, sobre este punto, que la ratificación de diversas instancias ha respondido, en algunas ocasiones, a intereses específicos del gobierno, en tanto el beneficio que podía significar determinada ratificación o el posible compromiso que ésta pudiera significar, y que contraviniera las relaciones con Estados Unidos.

El 24 de marzo de 1981, México se adhiere a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José”, la cual fue adoptada el 22 de noviembre de

---

<sup>490</sup> Si relacionamos el artículo 133 constitucional, arriba citado, con el 124, también de la Constitución que establece un sistema de delegación expresa de facultades a los funcionarios federales y reserva para las entidades federativas las facultades que no sean expresamente concedidas a la federación-, se presenta el problema de si un tratado internacional que contenga disposiciones sobre materias de competencia local está o no apegado a la Constitución. Sobre este particular existen también opiniones opuestas, como Alejandro Vázquez Pando, que sostiene que el Ejecutivo federal puede celebrar tratados internacionales en materias que estén reservadas a los estados de la federación, y que tales tratados sólo requieren de la aprobación del Senado, sin que sea necesaria la intervención de otro órgano para que el Presidente pueda ratificarlos o adherirse a ellos a nivel internacional.

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 interpretación, así como los deberes de las personas. También estableció los medios de protección de los derechos humanos, creando la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, así como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. 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,<sup>491</sup> en su afán por evitar el cuestionamiento de la supuesta estabilidad social, y el control de la violencia interna, de lo cual el gobierno era responsable.<sup>492</sup>

Estos esfuerzos internacionales por unir jurídicamente a los países a favor de una protección más eficiente de los derechos humanos, tuvo que pasar una serie de pruebas, como lo fue el conflicto entre las dos potencias, y las particulares condiciones que impondría a los países supeditados a uno u otro polo. En el capítulo uno pudimos explicar el surgimiento de los organismos internacionales de derechos humanos, pero es importante recordar que esta estructura crearía el marco jurídico que abarcaría momentos específicos en el nacimiento de instancias nacionales de derechos humanos, que, si bien tenían que regularse de origen ante estos acuerdos internacionales, respondían a otro tipo de requerimientos, como en el caso de nuestro país, de carácter político, económico y social, en donde el tema internacional, si bien sí era tomado en cuenta, lo era de acuerdo a las necesidades particulares de los distintos regímenes que hemos estudiado en el trabajo.

---

<sup>491</sup> Tal es el caso de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, que iniciaría actividades en 1979. México reconocería la competencia contenciosa de la Corte hasta 1999, después de que esta moción fuera sometida a la Cámara de Senadores, y que fuera aprobada el 1 de diciembre de 1998, promulgándose en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999. *D.O.F.* 24 de febrero de 1999.

<sup>492</sup> Recordemos que en 1990, la organización Human Rights Watch publica el informe "*Human rights in Mexico: A policy of impunity*", en donde registra serias violaciones a los derechos humanos en el país, y esto se da en un periodo de coyuntura política, social y económica que enfrentaría el presidente Salinas en aquel año.

En el siguiente cuadro incluimos los acuerdos más representativos, en materia de derechos humanos, a los que México se ha adherido.

**TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR MÉXICO  
EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

<b>Nombre del instrumento internacional</b>	<b>Ratificación/adhesión de México</b>	<b>Entrada en vigor</b>	<b>Publicado en el D.O.F.</b>
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en Nueva York, el 16/diciembre/1966. (Vigente)	23/ marzo/1981 (Fecha de adhesión. Previamente no firmó el pacto de 1966)	23 / junio / 1981	20 /mayo / 1981
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en Nueva York, el 16/diciembre/1966. (Vigente)	23/marzo/1981 (fecha de adhesión. Previamente no firmó el pacto de 1966)	23/junio/1981	12/mayo/1981
Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José”, la cual fue adoptada el 22 de noviembre de 1969	2/marzo/1981 (Fecha de adhesión)		24/marzo/1981
Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (CEDAW), adoptado en Nueva York, el 18/diciembre/1979. (Vigente)	23/marzo/1981 (Suscrita en julio de 1980)	3 / sept./1981	12 /mayo / 1981
Corte Interamericana de los Derechos Humanos, inicia actividades en 1979.	24/marzo/1981		24/febrero/1999
Convención sobre Derechos del Niño, adoptado en Nueva York, el 20/noviembre/1989. (Vigente).	21/sept./1989	21/octubre/1990	25/enero/1991
Convención de Belem Do Pará, para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (CEDAW), 9/junio/1994. (Vigente).	12 /nov. /1998 (Fecha de Firma: 4/junio/1995)	15/diciembre/1998	19/enero/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/mayo/2000. (Vigente)	15/marzo/2002	15/abril/2002	22/abril/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/mayo/2000. (Vigente).	15/marzo/2002	15/abril/2002	3/mayo/2002

El período transcurrido entre la suscripción y la ratificación de México respecto a estos instrumentos, ha sido interpretado por algunos autores como una falta de

convicción para la adopción de los mismos debido a la preponderancia que han tenido las razones políticas sobre una verdadera preocupación por lograr la salvaguarda, la difusión y la promoción de los derechos humanos en el mundo.<sup>493</sup>

Podemos concluir este capítulo, resaltando cómo, desde los propios mecanismos constitucionales, ya existían una serie de garantías fundamentales para la convivencia y la estabilidad social que necesitaba el país para fortalecer sus instituciones, regulando de esta forma, la relación entre el individuo y el Estado. A lo largo del tiempo, si bien existía dicho basamento constitucional y un sistema jurídico responsable de su cumplimiento, en la *praxis* existieron problemas para que la protección de estas garantías quedara asegurada por el propio Estado. La creación del Juicio de Amparo significó un gran avance para la prosecución de este fin, e incluso, tuvo una gran influencia en otros sistemas jurisdiccionales, al convertirse en una figura cuya existencia garantizaba el poner ciertos límites a la actuación de alguna autoridad. Vimos cómo, por medio de las garantías individuales, la propia Constitución contempla la protección de los derechos del hombre, en tanto ser social, siendo el instrumento antes mencionado uno de los propios mecanismos para garantizar esta salvaguarda.

Si bien el Juicio de Amparo tendría algunos resultados notables, sufriría también de algunas limitaciones como su propio costo, ya que resultaba un gasto considerable para quien lo utilizara. Se encontraría también con problemas de índole técnica, como el que señala que el ejercicio del Juicio de Amparo se encuentra acotado por los plazos establecidos en la Ley de Amparo, de tal suerte que vencido dicho término, no es procedente el ejercicio de la acción, aun y cuando sean evidentes las violaciones a los

---

<sup>493</sup> En los debates que le dieran 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. Anexo 1, cuadro B, punto 4 J.

derechos del individuo. A esto se sumaba que el propio sistema jurídico mexicano se encontraba imbuido en una serie de problemas de carácter estructural y de operatividad, que, como lo señalaron algunos juristas, la atención debía centrarse en repararlo, en vez de pensar en mecanismos con funciones paralelas a los existentes. Lo anterior se discutiría a partir de la creación de la CNDH, en 1990, que propondría una figura, hasta cierto punto desconocida, para encargarse de los derechos humanos en el contexto mexicano.

A finales de la década de los años ochenta, el mundo pasó por cambios importantes, para dar cabida a otro tipo de enfoques a nivel mundial, marcados, principalmente, por la economía y la presión política de Estados Unidos. Es en este nuevo escenario en que fue creada la CNDH, mostrando el afán del entonces presidente Carlos Salinas de insertarse en el discurso internacional, además de intentar limpiar, tanto a nivel interno como hacia sus críticos internacionales, la imagen de un gobierno deslegitimado por varios factores, como lo mencionamos previamente.

Lo anterior, llevó a discusiones de naturaleza jurídica, que no sólo se quedaron a un nivel estructural y técnico, sino que mostraron diversos ángulos importantes, a la implementación de una figura hasta cierto punto ajena a la visión de juristas y legisladores en el entorno mexicano, que conllevaría a la adecuación de la propia Constitución para incorporar este tipo organismos en el ámbito jurídico, permitiendo el inicio de sus actividades en este nuevo contexto.

El embalaje jurídico fue necesario ya que respondió a la necesidad del presidente Salinas de articular su proyecto de crear un organismo responsable de la política oficial en el tema de los derechos humanos que, como vimos en otra vertiente, era algo que resultaba inminente de acuerdo a las diversas presiones de ese momento.

La estructura inicial de dicho organismo estuvo bajo la responsabilidad de juristas y académicos como Jorge Carpizo, Héctor Fix-Zamudio, Jorge Madrazo, quienes le intentaron dar un perfil orientado a la realidad específica de México, basándose, principalmente, en la influencia, además del *Ombudsman* clásico, en los modelos español y portugués,<sup>494</sup> quienes tendrían una mayor afinidad con el caso mexicano, en tanto su estructura.

La Comisión Nacional, también generaría un profundo descontento de algunos juristas, que señalaron que esta incorporación institucional en México, provocaba que se pusiera en duda la efectividad de los instrumentos preexistentes, y esto no contribuiría en nada con el fortalecimiento de la administración pública que el país necesitaba. Su implementación, si bien se vio rodeada de una serie de críticas a nivel jurídico, muchas de ellas surgidas por la falta de cercanía y de conocimiento de los modelos europeos, estas sirvieron para delinear de manera profunda el perfil de la CNDH que, no obstante el haber emanado directamente del presidente, como analizamos en otro capítulo, la fueron convirtiendo a lo largo del tiempo en una institución inserta en el marco constitucional, logrando la autonomía que le daría independencia del poder Ejecutivo y definiría su espacio de acción y de organización interna en los años posteriores.

---

<sup>494</sup> Cabe decir que, a nivel latinoamericano, también se había presentado un interés por la incorporación de la figura del *Ombudsman*, siendo el caso guatemalteco uno de los primeros en Latinoamérica, ya encontrándose en la Constitución de aquel país, en 1985, como Procuraduría de los derechos humanos.

## Capítulo 6.

### La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: su desarrollo institucional y sus relaciones con el contexto internacional.

#### 6.1 Desarrollo institucional de la CNDH: sus procedimientos, programas y enfoques.

Como pudimos observar, con el proceso de evolución jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se logró una adecuada inserción de esta nueva institución en el derecho mexicano, como órgano constitucional autónomo. Asimismo, se cumplió con la finalidad de otorgarle los instrumentos jurídicos necesarios para la integración del *Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos*,<sup>495</sup> que cumpliera con el mandato que la Constitución determinaba para el manejo de la política en materia de derechos humanos. Sin embargo, más allá de la naturaleza jurídica de este organismo, no debemos olvidar que las demandas de la ciudadanía para la creación de una institución que defendiera sus reclamos frente a los abusos del poder, fue uno de los principales impulsos para el nacimiento de este órgano.

Por esta razón, es necesario entender que el rol del *Ombudsman*, o Defensor de los derechos humanos es, esencialmente, atender y dar respuesta a las demandas de las personas que integran una sociedad, con necesidades y aspiraciones, tanto en una dimensión individual, como colectiva, al formar parte de una sociedad en constante desarrollo. Lo anterior, ha implicado que, para cumplir satisfactoriamente con las demandas de la sociedad, las instituciones de este tipo también se han tenido que adaptar, no sólo al marco jurídico, sino al entorno de una sociedad en movimiento. A continuación analizaremos cómo se ha llevado a cabo el desarrollo de la labor de la CNDH, desde distintos enfoques. Compararemos las áreas en las que se han centrado

---

<sup>495</sup> Este sistema se integra, a nivel nacional, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones homólogas locales.

los Defensores de derechos humanos de otros países y, analizaremos cómo ha observado esta labor un organismo como la ONU.

Para ello, inicialmente estudiaremos cómo se han atendido las distintas problemáticas que la sociedad ha venido manifestando mediante las quejas recibidas ante el organismo, a través de los procedimientos que maneja para ello. Asimismo, revisaremos los principales programas que la Comisión Nacional ha desarrollado a partir del análisis de estas quejas y su evolución. Posteriormente, revisaremos brevemente el enfoque de la función de control externo que lleva a cabo la CNDH en la Administración Pública, con la finalidad de retroalimentar al sistema de gobierno y de esta forma dar una mejor respuesta a las demandas de la ciudadanía por la vía institucional.

#### **a. Sus procedimientos**

Podemos decir que los procedimientos que la CNDH lleva a cabo para lograr una adecuada protección de los derechos humanos, se encuentran comprendidos en los definidos por los criterios de actuación que llevan a cabo los *Ombudsmannen* en los diversos países en donde esta figura ha sido adoptada. Estos son los siguientes:

- Procedimiento de queja: en el momento en que un ciudadano considera que fue vulnerado en sus derechos fundamentales por un servidor público tiene el derecho de dirigirse a la CNDH para formular una queja,<sup>496</sup> ya sea personalmente o por medio de

---

<sup>496</sup> Como se mencionó anteriormente, la CNDH no tiene competencia en asuntos laborales, asuntos electorales, asuntos jurisdiccionales, conflictos entre particulares, quejas extemporáneas y asuntos de competencia del Poder Judicial Federal.

un representante,<sup>497</sup> así como también por teléfono o fax. De este modo, la primera tarea que la CNDH lleva a cabo al recibir una queja, es determinar si ésta es de su competencia, analizando los aspectos que se presuman violatorios de derechos humanos. En este sentido, cabe aclarar que desde 1992, cuando se discutió en el Congreso la esfera de competencia de la CNDH, se resaltó que ésta era muy restringida a las garantías constitucionales y que no se contemplaba el principio de progresividad de los mismos. Paulatinamente, se han venido incluyendo en la Constitución mexicana gran parte de los derechos humanos que han sido reconocidos a nivel internacional, tanto de segunda como de tercera generación. Para apoyar la calificación de una queja o un procedimiento de oficio, se integró un Manual específico, donde se encuentran los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales.<sup>498</sup>

---

<sup>497</sup> Es importante comentar, que de acuerdo con el Reglamento actual de la Comisión (2006), la queja puede ser presentada por representantes de la sociedad civil, como Organizaciones no Gubernamentales (ONG), por ejemplo. Esto fue producto de la evolución jurídica que ha tenido la Comisión, ya que en el proyecto de ley para la definición de su reglamento interno como organismo descentralizado, este aspecto no estaba contemplado, pero fue uno de los puntos de mayor discusión en el Congreso, donde se reclamó una mayor participación de la sociedad civil y de las ONG, sobre todo, en los procedimientos de demandas ciudadanas. Como lo revisamos previamente, los legisladores reconocían la presión que los sectores de la sociedad civil habían ejercido para la creación de la Comisión y en ninguna disposición de esta regulación, consideraban que se les tomaba en cuenta.

<sup>498</sup> El *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos*, fue integrado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, en 1998. Se elaboró con el propósito de que estos organismos contaran con material de apoyo que les permitiera calificar los hechos violatorios de derechos humanos, con base, tanto en los artículos constitucionales respectivos, como en los instrumentos internacionales a los que México se encuentra suscrito. En relación a su estructura, es importante destacar que atiende la clasificación de las tres generaciones de los derechos humanos, dividiendo los hechos o actos, de acuerdo con los aspectos contenidos en cada una de éstas, y con esta base realiza la calificación de los mismos. Por ejemplo, para los derechos de la primera generación, enuncia el acto que denomina Violaciones a los Derechos Individuales y lo subdivide en violación al derecho a la igualdad y al trato digno, discriminación, violación a los derechos de personas con algún tipo de discapacidad, violación a los derechos de personas bajo la condición jurídica de migrantes, violación a los derechos del niño, entre otros, y en función de cada caso, establece el fundamento constitucional, fundamentos internacionales, legislación y jurisprudencia mexicanas, en los que se sustenta cada violación. Entre las violaciones a los derechos de la segunda generación, se observan distintos aspectos que transgreden los derechos sociales, en cuanto al derecho a la educación, negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de educación, violaciones al derecho a la protección de la salud, abandono de paciente, negativa de atención médica, derecho al trabajo y violaciones al derecho a la vivienda, entre otros, y establece el sustento mencionado, de acuerdo a cada caso, en particular. En cuanto a los derechos de la tercera generación, califica los siguientes: violación del derecho de desarrollo, derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, daño ecológico, derecho a disfrutar del patrimonio común de la humanidad, violaciones al derecho a la paz, derecho a ser diferente. *Manual para la calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos*, CNDH-Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, CNDH, México, 1998.

Una vez calificados los actos, se determinan cuestiones importantes para el seguimiento del expediente de queja, como son: si la CNDH tiene competencia para continuar el procedimiento; si la autoridad es presuntamente responsable; si los ilícitos a que hubiere lugar según los planteamientos de la queja, están comprendidos de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en los lineamientos internacionales, y la investigación necesaria para determinar si hubo o no violación de los derechos humanos de un individuo.

El otro mecanismo a través del cual la Comisión realiza su labor, es la intervención conocida como procedimiento *por oficio*. Esta modalidad se lleva a cabo cuando la Comisión detecta, a través de los medios de comunicación sobre todo, señales de alarma que hacen presuponer grupos, lugares o situaciones donde se están llevando a cabo probables violaciones a los derechos humanos fundamentales, y tiene la facultad de intervenir de forma directa. Podemos decir, que este procedimiento se realiza cuando se identifican situaciones que ponen de manifiesto torturas, esclavitud, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o en el caso de que se pueda estar ocasionando daño físico, psíquico o moral a los individuos, por parte de las autoridades.<sup>499</sup>

Una vez realizados estos procedimientos iniciales, comienza la integración de los expedientes de queja, donde se van incorporando los resultados de las investigaciones que se realizan para determinar si se llevaron a cabo actos violatorios de derechos humanos por parte de las autoridades. En diversas ocasiones, en esta primera etapa, se orienta a los quejosos en cuanto a los trámites que puede realizar para modificar los actos administrativos, y solucionar el conflicto sin que intervenga aun el organismo. Posteriormente, en caso de comprobar la existencia de violaciones, tiene lugar el

---

<sup>499</sup> En cuanto a esto, los centros penitenciarios, son un “foco rojo”, donde la Comisión constantemente está llevando a cabo supervisiones por oficio, a fin de preservar el respeto a los derechos humanos de los reclusos. De igual manera, esta función de supervisión, la realiza con el propósito de garantizar que se están respetando las garantías de todas las personas ahí confinadas.

proceso de conciliación con los servidores públicos infractores, para solicitar la reparación de los daños a las víctimas. Si esto no se logra, se emiten las *recomendaciones*.

Las *recomendaciones* son los documentos emitidos por la Comisión, que en su carácter de *Ombudsman*, dirige a las autoridades de las instituciones en las que se comprueban hechos violatorios a los derechos humanos de los individuos involucrados, y por tanto, son resultado de un procedimiento de queja o de un procedimiento llevado a cabo por oficio. Cuando la recomendación ha sido suscrita por el presidente de la Comisión Nacional, se notifica de inmediato a la autoridad o servidor público a quien va dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para su debido cumplimiento. Posteriormente, se da a conocer a la opinión pública a través de la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a través de otros medios de comunicación.<sup>500</sup>

## **b. Sus programas**

Antes de analizar la creación de los programas que la CNDH ha implementado para atender la demanda ciudadana, es importante hacer un paréntesis, para revisar cómo se ha registrado el desarrollo de la sociedad mexicana en cuanto al reconocimiento y respeto de sus derechos. Después de estudiar cómo evolucionó, desde una perspectiva social, la protección progresiva de los derechos humanos, pudimos apreciar que la

---

<sup>500</sup> Una vez expedida la recomendación, la competencia de este organismo consiste en dar seguimiento y verificar que se cumpla en forma cabal. En ningún caso, la Comisión tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una comisión administrativa, o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación. De acuerdo con su fundamento constitucional, las recomendaciones públicas no tienen carácter vinculatorio, es decir, no establecen sanciones de naturaleza coercitiva, ante el incumplimiento por parte de las autoridades. Al respecto, hay que recordar que la naturaleza misma de la CNDH, finca su fuerza en el carácter moral de sus recomendaciones, que al hacerse públicas constituyen un medio de presión para su cumplimiento. Lo anterior corresponde a los criterios internacionales definidos para los *Ombudsmannen*, en los cuales se considera que las recomendaciones no deben ser vinculatorias, a fin de que su actuación no se equipare a la de las autoridades jurisdiccionales.

formación y consolidación de cada grupo de derechos, se dio de una forma muy uniforme para las sociedades europeas como la inglesa, por ejemplo. Esto se debió, en gran parte, a que la estructura social de estos países, era muy homogénea en cuanto a sus necesidades, valores y aspiraciones. Es por ello, que la formación de cada grupo de los derechos identificados por Marshall, como lo analizamos en su momento, llegaba a un estado de consolidación, prácticamente de manera uniforme para toda la sociedad.

En el caso de México, como se comentó previamente, el único grupo de derechos que básicamente se ha consolidado, a nivel jurídico, es el referido al elemento civil. La diversidad demográfica y sociológica que existe,<sup>501</sup> así como la propia trayectoria del país en las últimas décadas, ha dificultado la consolidación de los derechos políticos, sociales (comprendidos en éstos los derechos económicos y culturales) y los relativos a la solidaridad. La repercusión que este aspecto ha tenido, no sólo en México, sino también en otros países de Latinoamérica ha sido que el desarrollo de las instituciones protectoras de derechos humanos no haya seguido el mismo patrón que los modelos europeos, debido a que la problemática y tipo de quejas son muy diferentes.

La identificación de los derechos colectivos, inherentes a grupos clasificados como vulnerables en la sociedad mexicana, ha hecho necesaria la atención particular para protegerlos de forma especial. Con base en lo anterior, la CNDH, al igual que otros Defensores del Pueblo en Latinoamérica, ha implementado programas y acciones específicas, basadas, más que en cubrir necesidades relativas a un grupo específico de

---

<sup>501</sup> Esto lo podemos observar en los diversos grupos indígenas existentes en nuestro país, con costumbres y culturas distintas, que incluso llegan a tener sus propios valores, derechos, y su muy particular forma de establecer justicia para su convivencia cotidiana. José Ramón Cossío comenta incluso que el levantamiento de los indígenas chiapanecos en 1994 tenía entre sus objetivos el reconocimiento de las culturas y valores indígenas que cada vez venían siendo relegadas en mayor grado por el desconocimiento de este aspecto en las constituciones mexicanas de 1857 y 1917. Cossío, R, *El derecho indígena en México*, México, CNDH, p. 19 y ss.

derechos humanos, en atender los *derechos colectivos* de los grupos vulnerables tipificados por estos organismos.<sup>502</sup>

Al respecto, Jorge Santiestevan menciona que: “Desde una perspectiva regional de los países latinos, las Defensorías del Pueblo se han caracterizado por su enfoque en materias especializadas...”, y hace referencia a programas especializados en la protección y defensa a los derechos de la mujer, los grupos indígenas y los migrantes, tanto en la zona andina, como en Centroamérica.<sup>503</sup>

A continuación analizaremos cómo se fueron registrando los cambios en la estructura de la CNDH, con el propósito de atender de forma adecuada las demandas de la población mexicana. En 1990, la CNDH se integró por una Visitaduría, que es el área que se encarga de realizar los dos procedimientos sustantivos de queja y oficio que revisamos anteriormente. En ese momento, este órgano tenía a su cargo la atención de cualquier tipo de violación a los derechos humanos, independientemente de la autoridad infractora que la cometiera y del grupo social al que perteneciera el quejoso. Sin embargo, a través del análisis de las distintas quejas e intervenciones por oficio que se fueron realizando, así como de los cambios en el contexto general del país, se identificaron puntos de atención especiales, que mostraron la necesidad de ampliar a cinco, el número de visitadurías.

---

<sup>502</sup> Como se mencionó anteriormente los derechos colectivos se reconocen y protegen a partir de la clasificación de los derechos sociales con el propósito de dar respuesta a los intereses o necesidades comunes de grupos específicos. En cuanto a esto, la ONU en 1992 proclama la Declaración de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas y el Consejo de Europa aprobó en 1994 el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales. Torbisco, Neus, en *Derechos colectivos*, en IIIJ- UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, tomo III, pp. 380 a 386..

<sup>503</sup> Santiestevan de Noriega, Jorge, “El Defensor del Pueblo en América Latina” en *Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 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*, CNDH, México, 2004, p. 38.

A la fecha, la Comisión cuenta con las siguientes visitadurías que, además de atender su actividad sustantiva, diseñan y desarrollan programas especiales, tendentes a resolver las demandas de los grupos vulnerables que a continuación se analizan:<sup>504</sup>

- Primera Visitaduría: en funciones desde 1990, como estructura fundamental de la CNDH, atiende los siguientes programas:

*Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos*

Este programa fue creado por la CNDH el 19 de septiembre de 1990, para conocer e investigar denuncias relativas a personas de las que se desconocía su paradero, y cuya desaparición, presuntamente involucraba la participación de alguna autoridad o servidor público. Estas denuncias eran formuladas por los familiares de los desaparecidos, de manera directa o a través de las Organizaciones no Gubernamentales, entre las cuales estaban la Unión de Padres con Hijos Desaparecidos; la Asociación de Familiares y Amigos de Desaparecidos, y Exiliados Políticos de México.

Gran parte de las quejas sobre desaparecidos estuvieron asociadas con la represión del Estado a grupos considerados como subversivos en nuestro período de

---

<sup>504</sup> Cabe señalar que aunque la atención a las quejas, se ha venido manejando de acuerdo a la especialización de estas estructuras, con el propósito de agilizar y hacer eficiente la respuesta a estas quejas todas las visitadurías tienen la capacidad para atender cualquier asunto que se les plantee, y éstas se canalizan de acuerdo a las necesidades que la CNDH considere de forma prioritaria.

estudio,<sup>505</sup> lo que generó la necesidad de crear este programa.<sup>506</sup> De acuerdo a lo examinado en el contexto internacional, las desapariciones por motivos políticos, derivadas de los particulares acontecimientos analizados en el capítulo 1, fueron comunes en Latinoamérica, entre las décadas de los años sesenta y ochenta. El derecho internacional ha concluido que las desapariciones y asesinatos masivos imputables a los gobiernos, se consideran delitos de lesa humanidad que deben ser aclarados y los funcionarios públicos involucrados, sancionados de acuerdo a las disposiciones establecidas. Con este propósito, a la fecha se han venido creando estructuras especiales como la Fiscalía Especializada en Asuntos del Pasado, en el caso de México.

#### *Programa de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia (julio de 1993)*

Las continuas violaciones a los derechos fundamentales de las mujeres, referidas a aspectos de violencia de distintas clases, y que fueron denunciadas ante la CNDH, dieron origen a este programa inicialmente encaminado a atender y divulgar los derechos de las mujeres ante estos maltratos, desde una perspectiva de género. Posteriormente, a través de diversos análisis y estudios comparativos, se identificó la influencia negativa que la conducta de las mujeres maltratadas tenía hacia los hijos y,

---

<sup>505</sup> Como se mencionó anteriormente, el diputado Humberto Zazueta del PRD fue víctima de estas represalias. Una vez que superó esta situación, se integró al igual que otros sobrevivientes de la Guerra Sucia, al Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos. Esta organización de la sociedad civil, al igual que otras, exigían la aplicación de las responsabilidades a los servidores públicos involucrados, y sus esfuerzos impulsaron la creación del Programa de Presuntos Desaparecidos. Asimismo, el testimonio de Zazueta identificado por este Comité como el T-300, junto con otras tantas declaraciones, tuvieron como resultado la recopilación y documentación de evidencia que permitieron integrar el Informe sobre los hechos derivados de la Guerra Sucia, que presentó el Dr. José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, el 27 de noviembre del 2001. Extraído del artículo de Daniela Pastrana, publicado en el diario “La Jornada”, el 9 de diciembre del 2001. Disponible en la dirección de Internet: <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/09/mas-heridas.html> Este informe contribuiría a definir los lineamientos que tipificarían más tarde los distintos actos de tortura cometidos por el gobierno, como delitos, así como su inclusión en la legislación penal. Posteriormente, este documento se discutiría ampliamente en el Seminario Internacional de Indicadores y Diagnóstico de Derechos Humanos, en 2002, en el cual se analizó en particular el Caso de la Tortura en México. Asatashvili, Aleks, María Cristina Fix Fierro y María Eugenia Lozano, compiladores, *Seminario Internacional de Indicadores y Diagnóstico de Derechos Humanos, El Caso de la Tortura en México*, CNDH, México, 2003. pp. 11 a 27.

<sup>506</sup> Para diciembre de 1991, en el informe semestral el Dr. Carpizo comentaba que se habían esclarecido 40 casos denunciados en este programa desde su constitución en septiembre del año anterior. Publicado en *Gaceta de la CNDH*, No. 17, diciembre 1991, p. 18.

por ende, hacia la familia, como base de la sociedad. Debido a esto, el enfoque del programa cambió para darle una perspectiva de protección integral hacia la familia.<sup>507</sup>

El maltrato hacia la mujer, que se estaba presentando en otros países de Latinoamérica, tuvo como resultado que en el año de 1994, se llevara a cabo la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará, 1994)*, convocada por la Comisión Interamericana de Mujeres.<sup>508</sup> Con las referencias anteriores, podemos observar que este programa respondió a esta problemática afín entre las naciones latinoamericanas.

#### *Programa de Atención a Víctimas del Delito- PROVICTIMA (21 de febrero del 2000)*

Debido al alto número de quejas recibidas en la Comisión, como consecuencia del índice delictivo,<sup>509</sup> esta institución decidió establecer este programa, cuyo objetivo primordial es la atención y orientación a las víctimas del delito, en cuanto a los aspectos de atención del impacto, tanto físico como psicológico, que estos sucesos tienen en las personas afectadas. Sergio García Ramírez, miembro del Consejo Consultivo de la Comisión, expresó en el comunicado de prensa relativo a la implementación de este programa lo siguiente:

---

<sup>507</sup> El impacto del maltrato en la infancia y la necesidad de proteger y educar a la niñez, dieron origen a la *Convención sobre los derechos de los niños de 1989*, cuyo análisis repercutiría también en el cambio de enfoque de este programa. Según Nélia Bojórquez, este instrumento internacional, cambia la idea de que los niños son propiedad de los adultos para otorgarles sus propios derechos. Bojórquez, N., *Los derechos humanos comienzan en la infancia, en CNDH, Los derechos de las mujeres y los niños*, México, CNDH, 2003, p. 93. Este documento además de reconocer estos derechos, determina obligaciones para la familia, la sociedad y el Estado respecto a este grupo social. Al respecto, ver Soberanes, José Luis, *Miradas, sonrisas y otras realidades de México*, textos de la Convención sobre los derechos de los Niños, CNDH - Tecnológico de Monterrey, México, 2004, p. 7.

<sup>508</sup> Aquí se define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1º). Comisión Interamericana de Mujeres, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belem do Pará*, Washington, Organización de los Estados Americanos, Secretaría Permanente, 1995, citada por Torres Falcón, M., *Violencia contra las mujeres y derechos humanos*, en CNDH, *Los derechos de las mujeres y los niños*, *Op. Cit.*, p. 45 y ss.

<sup>509</sup> Nota publicada en el comunicado de prensa de la CNDH, el 21 de febrero del 2000. Disponible en la dirección electrónica <http://www.cndh.org.mx/cenadeh/bibliot/hemero.asp>

Emprender un programa de esta naturaleza "incorpora un viento 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".<sup>510</sup>

El 16 de enero de 2006, después de observar el crecimiento de las quejas atendidas en este programa, el presidente de la CNDH, presentó un Informe Especial en materia de Seguridad Pública, que incluía la el análisis integral de los aspectos programáticos e institucionales del aparato público, en sus dimensiones materiales y procedimentales; así como algunas recomendaciones para mejorar esta atención, 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", que constituye, según el documento, una regulación adecuada para preservar la seguridad pública en nuestro país.<sup>511</sup>

- Segunda Visitaduría: Creada en 1992. Además de atender quejas, en particular, las relacionadas con entidades específicas de la Administración Pública,<sup>512</sup> atiende grupos sociales como adultos de la tercera edad y personas que sufren algún tipo de discapacidad, así como quejas relacionadas con pensiones. Asimismo, a partir del 27 de febrero del 2006, maneja el siguiente programa:

---

<sup>510</sup> La exigencia por el respeto a los derechos humanos de las personas involucradas en un delito, aun de los posibles victimarios que llevaba a cabo la CNDH, había motivado críticas en el sentido de que la Comisión "protegia" a los delincuentes, y este mensaje buscaba transmitir la verdadera esencia de esta labor.

<sup>511</sup> Información recopilada del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, presentado por el Dr. José Luis Soberanes Fernández, presidente de la CNDH, el 16 de enero del 2006.

<sup>512</sup> Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Mexicano del Seguro Social, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Petróleos Mexicanos, Procuraduría Federal del Consumidor, la entonces, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Seguridad Pública, Policía Federal Preventiva, la entonces, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema de Administración Tributaria, Administración General de Aduanas.

*Programa de Igualdad entre mujeres y hombres (26 de enero de 2006).*

A través de este programa se realiza el seguimiento, la evaluación y el monitoreo, de la situación que guarda el derecho de igualdad entre mujeres y hombres en el país, y estar en posibilidad de formular propuestas encaminadas al efectivo ejercicio de este derecho, garantizar el principio de no discriminación y evaluar el efecto de las políticas públicas en el tema. Para llevar a cabo este monitoreo, durante el año 2006, se aplicaron encuestas para conocer cómo se percibe este nivel de igualdad y el grado de discriminación que existe al respecto, a los servidores públicos de 20 instituciones de la Administración Pública centralizada, y de 41 organismos autónomos, descentralizados, desconcentrados y paraestatales.<sup>513</sup> Este proceso también incluyó el levantamiento de una encuesta a través de la página electrónica de la CNDH, con objeto de conocer la percepción social en la materia. Hasta el 31 de diciembre de 2006, 1,868 personas han contestado la encuesta, de las cuales 1,189 son mujeres y 679 hombres.

Además de este monitoreo, el programa se apoyó en otras tareas de promoción, como: 17 reuniones de enlace y 2 de seguimiento con los distintos sectores que conforman la sociedad, tanto de difusión cultural, como de tipo académico y profesional, así como con instituciones públicas, y organizaciones de la sociedad civil.

- Tercera Visitaduría General: a partir de 1996, atiende quejas en general cometidas 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

---

<sup>513</sup> Las encuestas también se aplicaron en las 31 Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los 31 Institutos Estatales de las Mujeres, así como en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y al Instituto de la Mujer del Distrito Federal. Para fines de 2006, aun se está recibiendo información a fin de realizar el análisis y publicar los resultados correspondientes. Informe Anual 2006 de la CNDH. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/CDINFORME2006iMAGEN/INFORME\\_DE\\_ACTIVIDADES\\_2006\\_1.htm](http://www.cndh.org.mx/CDINFORME2006iMAGEN/INFORME_DE_ACTIVIDADES_2006_1.htm).

derechos humanos de las personas que se encuentran internas, y constantemente realiza procedimientos de oficio para vigilar el funcionamiento, la organización y las instalaciones de los centros que se ocupan de la reclusión, tanto de adultos como de menores. El análisis de la gran cantidad de situaciones en las que se ponía en entredicho el respeto a los derechos humanos de los reclusos, en los primeros años de actuación de la Comisión, hizo necesaria la creación de esta estructura, que diseña programas especiales para corregir y prevenir situaciones de riesgo en este aspecto.

- Cuarta Visitaduría General: creada en el año 2000, es el área especializada en la protección, defensa, promoción y difusión de los derechos humanos de los pueblos indígenas de México. Los programas de trabajo que desarrolla, integran actividades específicas, como son las visitas a las propias comunidades del país, y la atención de la población indígena en reclusión. En este último caso, se efectúan acciones relativas a la obtención de las libertades anticipadas de los indígenas presos a nivel nacional, ante las autoridades competentes, en aquellos casos que procedan conforme a derecho. Todo lo anterior para dar vigencia al Convenio 169 de la ONU, para Pueblos Indígenas y Tribales de los países independientes a la OIT, al cual México está suscrito.

Como pudimos observar, uno de los derechos de la tercera generación, respecto a la paz, solidaridad y respeto de los pueblos, se refiere a reconocer la diversidad social que existe en diversas naciones del mundo y de las naciones entre sí. Es por ello, que la reforma del artículo 2º de la Constitución,<sup>514</sup> reconoce el derecho a la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas para respetar sus formas de convivencia y organización internas. Derivado de lo anterior, en el marco del Seminario de Derechos Humanos en Materia Indígena y Procuración de Justicia Penal, llevado a

---

<sup>514</sup> Reforma constitucional del artículo 2º de la Constitución, del 8 de agosto del 2001 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de agosto del mismo año.

cabo el 26 de abril de 2006, fueron invitados algunos miembros de esta visitaduría para impartir la conferencia denominada “Reconocimiento de los derechos indígenas en instrumentos internacionales”.<sup>515</sup>

A través de su participación en este tipo de eventos, la institución ha buscado promover la importancia de los pueblos indígenas como un sector fundamental de la sociedad mexicana, y cuyos valores y costumbres forman parte de la herencia cultural no solo de México, sino del mundo entero.

- Quinta Visitaduría General: Creada el 3 de enero del 2005. Además de participar en el programa general de quejas, es responsable del Programa de atención a migrantes, y del Programa de agravios a periodistas y defensores civiles de derechos humanos. Asimismo, tiene a su cargo las oficinas regionales ubicadas en gran parte de los estados de la República, como son: Baja California, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Tabasco, Veracruz, Chiapas, Aguascalientes y Campeche.

#### *Programa de atención a migrantes (2005).*

Este programa surge para atender el problema de los migrantes, que es común para los distintos países de Latinoamérica, debido a que, ante la imposibilidad de las naciones de la región para crear un nivel de ocupación digno y suficiente, los habitantes de la ciudad y del campo, se ven en la necesidad de explorar otras fronteras en busca de oportunidades. El contexto nacional en el que se creó este programa, reflejaba un endurecimiento de la política norteamericana en cuanto a la vigilancia de la frontera norte, detectándose incluso, grupos de civiles que actuaban como vigilantes armados, que agredían a los que intentaran cruzar la frontera. En este sentido, en lo que toca a la

---

<sup>515</sup> El seminario fue organizado, de manera conjunta, por la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, de la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

frontera sur, respecto a la migración hacia nuestro país, el Instituto Nacional de Migración reportó un movimiento de 230,000 inmigrantes en 2005, que superaban en porcentaje al 7% que había llegado a nuestro país el año anterior.<sup>516</sup>

En el primer año de actividades esta estructura, reportó la apertura de 493 expedientes de queja, 55 de las cuales se abrieron de oficio. Asimismo, habían quedado en proceso 31 expedientes del año anterior, haciendo un gran total de 524, que fueron atendidos en su totalidad, y 359 concluidos. Otro aspecto importante de mencionar, se refiere a las visitas a estaciones migratorias y lugares de alta concentración de migrantes, con el propósito de asegurar un trato adecuado para estas personas. En cuanto a esto, se realizaron 1,728 visitas a las estaciones migratorias, lugares habilitados, y puntos de revisión, en los cuales se realizaron 1,097 gestiones a favor de los derechos humanos de los migrantes.

A continuación, y para tener un panorama más amplio de cómo se ha interpretado y percibido el rol de la CNDH en México, estudiaremos el enfoque, que desde el punto de vista jurídico se le otorga, como órgano de control que atiende y canaliza la demanda ciudadana para su atención adecuada, y cómo percibe la sociedad mexicana esta labor.

### **c. Otros enfoques de análisis**

Después de analizar los procedimientos y el desarrollo institucional que ha tenido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ahora estudiaremos su actuación, desde el enfoque jurídico que le asigna el rol de órgano de control de la administración pública, que atiende y canaliza las demandas de la ciudadanía institucionalmente. Para

---

<sup>516</sup> *Informe Anual de Actividades CNDH*, México, CNDH, 2003. pp. 348 y ss.

ello, revisaremos inicialmente, desde el punto de vista jurídico, el concepto de control y los alcances de la figura de la CNDH en este contexto.

### *Concepto de control externo y alcances de la CNDH*

Desde el punto de vista jurídico, encontramos que el control es “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”.<sup>517</sup> En cuanto al control externo, tenemos que “es aquél cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión.”<sup>518</sup>

De este modo, podemos observar que la labor de protección y salvaguarda de los derechos humanos que realiza la CNDH, a través de los procedimientos de queja y por oficio que inicia, 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 la Constitución señala. Al mismo tiempo, el resultado de los mecanismos que utiliza para llegar a esta determinación, son las *recomendaciones*, que son un medio para pronunciarse sobre los actos donde se comprueban los hechos que han vulnerado los derechos humanos de los individuos. Con lo cual, este desempeño nos permite identificar a la CNDH como un órgano de control externo, que canaliza y atiende las demandas de la ciudadanía.<sup>519</sup>

La eficacia de la CNDH como órgano de control externo, que concentra y da respuesta al llamado ciudadano, se ha tratado de evaluar a través del cumplimiento, por parte de los servidores públicos, de estas recomendaciones. En cuanto a esto, es

---

<sup>517</sup> Márquez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración*, Serie Estudios Jurídicos No. 28, IJ UNAM, México, 2003.

<sup>518</sup> *Ibidem*.

<sup>519</sup> Escudero 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*, CNDH, México, 2007.

importante recordar que, con base en el texto constitucional, una vez expedida la recomendación, la competencia de este organismo consiste en dar seguimiento y verificar que se cumpla cabalmente, sin tener atribuciones para intervenir nuevamente con la autoridad involucrada en una investigación posterior. Asimismo, las recomendaciones, en ningún caso serán vinculatorias, ni coercitivas, ya que no establecen sanciones ante su incumplimiento.<sup>520</sup> Lo anterior, como se mencionó, se considera para evitar que la actuación de esta figura entre en conflicto con el sistema jurídico tradicional.

No obstante, es importante mencionar que la falta de colaboración de la autoridad responsable en el transcurso de las investigaciones practicadas con motivo de la integración de los expedientes de queja, es motivo de sanciones en principio 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.

Estos aspectos están regulados específicamente, por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente, en su título II “Responsabilidades Administrativas”, capítulo I, “Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público”, art. 8, fr. XIX.

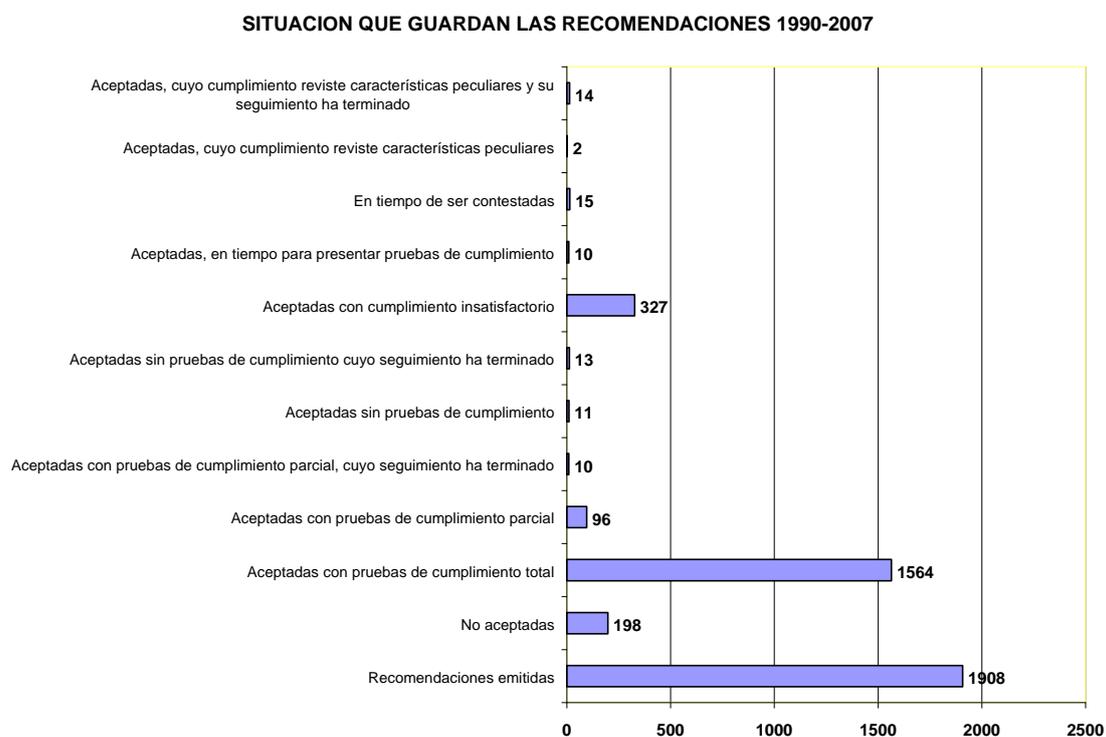
#### *Análisis de las recomendaciones emitidas por la CNDH desde su creación.*

Con el objeto de observar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones por parte de

---

<sup>520</sup> Constitución mexicana vigente, Art. 102, fr. “B”

las autoridades, a continuación se muestra una gráfica con la situación que guardan las 1,908 recomendaciones emitidas entre 1990 y 2007.<sup>521</sup>



*Fuente: Datos extraídos del Informe Anual de Actividades de la CNDH 2007.*

Como se puede apreciar del universo total de recomendaciones que se han emitido, 1,564, que corresponden al 82% del mismo, han sido aceptadas por las autoridades con pruebas de cumplimiento total, lo que permite corroborar el peso moral que este tipo de instrumentos tiene para los servidores públicos. Esta presión, le otorga un respaldo y fortalece el papel que la institución tiene en el control externo de la Administración Pública, siendo parte, tanto de las demandas sociales, como en los requerimientos de los procesos económicos globales.

<sup>521</sup> Es importante señalar, que debido a que en ocasiones, una misma recomendación es dirigida a más de una autoridad y se da el seguimiento por separado, la suma total de las mismas es de 2,260.

Por último, comentaremos que respecto al trabajo que desempeña la CNDH, el 44% de los mexicanos considera que ésta ha realizado un buen trabajo, y que la labor que desempeña está enfocada con mayor atención a las mujeres, los niños, la familia y las víctimas del delito. Donde menos se distingue su labor es en el caso de las muertas de Juárez, los familiares de desaparecidos, y con periodistas.<sup>522</sup> Este porcentaje demuestra que todavía hay mucho por hacer en pro de la efectividad del organismo. Sin embargo, la institución fue la tercera institución mejor calificada en cuanto a la atención de los derechos humanos, según la concepción individual de los encuestados, después de la Iglesia y el Ejército.<sup>523</sup>

Con el objeto de analizar desde la perspectiva internacional el trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se incluye a continuación la evaluación que hiciera el Alto Comisionado de las Naciones Unidas de algunos rubros de acción de la CNDH, útil para obtener una imagen mucho más completa de la labor de este organismo.

**d. El trabajo de la CNDH desde la perspectiva internacional: un análisis de la ONU sobre algunos aspectos de la labor de la Comisión.**

La revisión que hemos realizado respecto al desarrollo institucional de la CNDH, nos presenta un panorama positivo del trabajo que este organismo ha realizado hasta la fecha. Sin embargo, la CNDH también ha enfrentado importantes críticas en su desempeño. A continuación, expondremos algunas observaciones incluidas en el

---

<sup>522</sup> Información extraída del informe del Estudio realizado por la empresa Consulta Mitofsky respecto al conocimiento de los derechos humanos y de las instituciones vinculadas con los mismos en el país. Consulta Mitofsky. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, octubre 2005, pp. 3 – 10.

<sup>523</sup> *Ibidem.*

Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México que la Oficina del Alto Comisionado de la ONU publicó en el año del 2003, incorporando un capítulo relativo al Sistema *Ombudsman*.

*Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México, 2003: Capítulo Sistema Ombudsman.*<sup>524</sup>

A través de este análisis, se muestran distintos puntos de reflexión en cuanto a la CNDH y las Comisiones estatales como organismos públicos, y algunos criterios recomendados para su actuación, destacando lo siguiente:

- Como organismos públicos:

- Se observa poco conveniente que las comisiones estatales no tengan el reconocimiento de autonomía técnica y presupuestal que se reconoce constitucionalmente sólo para la CNDH. En este sentido, en el diagnóstico se recomienda reformar el art. 102, fr. “B” para establecer estas atribuciones.

- Otra observación que se hace, es respecto a los derechos laborales del personal de las diversas Comisiones, en cuanto a que estos servidores públicos son contratados como trabajadores de confianza, con lo cual quedan impedidos para ejercer su derecho de constituirse sindicalmente. En cuanto a esto, el informe propone que en todo caso sólo sean calificados como trabajadores de confianza los funcionarios de alto nivel, a fin de permitir que el resto de los empleados puedan ejercer sus derechos de asociación de carácter sindical.

---

<sup>524</sup> Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México 2003, elaborado por la oficina del Alto Comisionado de la ONU. Disponible en Internet, en la dirección electrónica: [http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh\\_2003/aspectosgenerales.pdf](http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/aspectosgenerales.pdf)

- Competencia:

- Continúa llamando la atención la falta de competencia de la CNDH y las comisiones estatales en materia electoral y laboral. En el primer caso, se considera que no debe haber ningún inconveniente en que estos organismos participen en la defensa de los derechos políticos en caso de que así lo requiera la ciudadanía, ya que esta competencia la tienen gran parte de los *Ombudsmannen* en el mundo. Respecto al tema laboral, tampoco se justifica su falta de competencia cuando se trata de asuntos que no están siendo revisados por los juzgados y tribunales especializados. Pues uno de los aspectos prioritarios protegidos por los Defensores del Pueblo, se refiere al derecho fundamental de contar con un juicio justo. En este sentido, se recomienda la inclusión de aspectos políticos y laborales en la competencia de las mismas.

- Criterios de actuación:

- En cuanto al manejo de los expedientes de queja, se considera necesario que se sigan los principios de actuación determinados en el art. 6 de la Ley actual de las Comisiones, que se refiere a que, en el momento de la investigación en que los visitadores adjuntos detecten claras violaciones a los derechos humanos de los agraviados, estos se hagan del conocimiento inmediato de sus superiores, y de forma expedita esta infracción se haga pública. Con ello, consideran que se evitarían los retrasos en los procesos de atención, que en ocasiones se presentan y que repercuten en que la gente prefiera 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 problemática. Asimismo, subrayan una disminución en la tendencia de las quejas presentadas ante la CNDH en

los últimos años. Esto lo atribuyen a que los trámites ante la misma no son ágiles y los ciudadanos prefieren abstenerse de iniciar un procedimiento.<sup>525</sup>

- 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 la evaluación de este aspecto, se propone la implementación de un sistema de indicadores que permita realizar este análisis, con base en los diversos artículos que integran los reglamentos actuales de estos organismos, que regulan su competencia, actuación y procedimientos.

- Aunque consideran adecuado el carácter no vinculatorio de las recomendaciones emanadas de estas comisiones, consideran que 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.

- También se propone dar mayor importancia a las labores de supervisión, y a la actuación de oficio de las comisiones públicas de derechos humanos. Esto implicaría la revisión no sólo de centros de reclusión, sino de hospitales, albergues, sitios de retención y todos aquellos lugares en que hay personas internadas por alguna causa, y que pueden ver vulnerados sus derechos fundamentales.

- Asimismo, se considera importante extender la actuación de oficio a todos aquellos asuntos en que sea del conocimiento público que existen presuntas violaciones a derechos humanos.

---

<sup>525</sup> En este sentido, resulta interesante analizar que en los casos de los Defensores del Pueblo de España y Perú, se enfatiza en sus informes que los funcionarios responsables de recibir las quejas, tienen desde ese momento, los conocimientos y la atribución de rechazarlas cuando de inicio, se observa que no tienen competencia para resolver en la situación planteada, evitando entorpecer la denuncia y atención por parte del organismo responsable de la solución.

Al observar cómo cataloga la ONU el desempeño de la CNDH y de las comisiones estatales, se consideró importante construir un cuadro de análisis comparativo de diversos aspectos del desempeño de este organismo respecto a otros de su tipo, a fin de contar con mayores elementos de análisis:

**Cuadro No. 2**

**DATOS ESTADISTICOS DE ACTUACION DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO**

(Cifras tomadas de los informes anuales del 2005 publicados en Internet)

	México	España	Argentina	Perú**	Bolivia
Quejas recibidas	5,294	39,750	5,740	20,921	13,093
No admitidas	43	10,682	63	nd	54
Expedientes concluidos	4,717	1,451	nd	14,253	nd
Solución durante el proceso de conciliación	1,476	287	nd	nd	nd
Recomendaciones emitidas	28	139	61		87
Población/habitantes*	103,263,388	40,847,371	36,260,130	27,219,264	8,274,325
% Quejas no admitidas/ quejas recibidas	0.81%	26.87%	1.10%	na	0.41%
% de solución ó conciliación/ quejas recibidas	27.88%	0.72%	na	na	na
Expedientes concluidos/ quejas recibidas	89.10%	3.65%	na	68.13%	na
% de Recomendaciones emitidas/quejas recibidas	0.53%	0.35%	1.06%	na	0.66%
Promedio de quejas por habitante	0.00005	0.00097	0.00016	0.00077	0.00158

\*Fuentes consultadas: México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, censo 2005, disponible en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/default.asp?c=6790>

Bolivia: Instituto Nacional de Estadística, censo 2001, disponible en <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO>

Argentina: Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación, según censo 2001, [http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/situacion\\_gral.asp](http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/situacion_gral.asp)

España: Instituto Nacional de Estadística, censo 2001, disponible en

[http://www.ine.es/inebase/cgi/axi?AXIS\\_PATH=/TEMPUS1/inebase/temas/t20/e242/p03/a2001/](http://www.ine.es/inebase/cgi/axi?AXIS_PATH=/TEMPUS1/inebase/temas/t20/e242/p03/a2001/)

Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática, censo 2005, disponible en <http://www.inei.gob.pe/>

\*\* En este caso el período del informe es de abril de 2004 a abril de 2005

Respecto al análisis de los criterios de actuación, donde se considera la relación entre el número de habitantes del país y el número de quejas recibidas por la CNDH, podemos observar que en la muestra tomada, el número de quejas recibidas por este organismo en función de la población es el menor de los cinco países. No obstante, también se aprecian aspectos que podemos considerar efectivos en la solución de los conflictos que le son presentados. Por ejemplo, a través del proceso de conciliación que realiza entre los quejosos y los servidores públicos denunciados, se logró dar solución al 27.88% de las quejas presentadas en el año 2004. En cuanto a este análisis, desafortunadamente, sólo se cuenta con cifras de conciliación en el caso del Defensor

del Pueblo de España, mostrando un porcentaje del 0.72% de solución de quejas en esta etapa, lo que representa una cifra mucho menor.

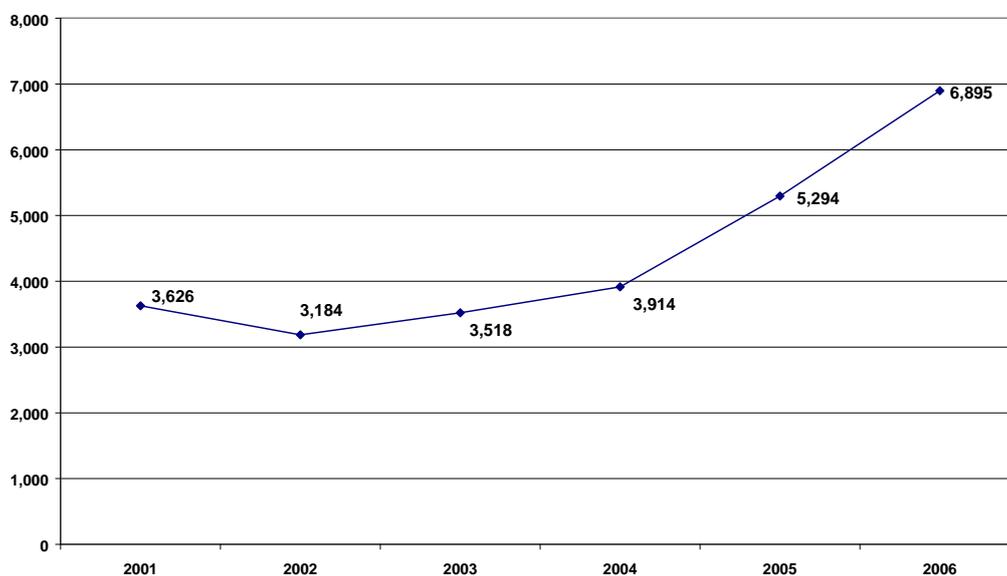
Otro aspecto que se puede analizar, es el porcentaje de expedientes concluidos respecto a las quejas presentadas, en este sentido la CNDH muestra un porcentaje de alcance del 89.1%, superior a los registrados por España y Perú. En el caso español, que alcanza sólo el 3.65% en este análisis, se comenta en su informe que las quejas colectivas que se recibieron en el período de análisis representan el 85.48% del total, y son presentadas para denunciar un mismo asunto. Por lo que los procesos para desahogar las investigaciones de estos grupos retrasan la conclusión de los conflictos.

En el caso de la CNDH, es importante comentar que de los 4,717 expedientes concluidos, que aparecen en el cuadro de análisis, 2,630 se pudieron dar por terminados, orientando a las personas acerca del trámite a seguir con la autoridad responsable, sin que se tuviera que llegar al proceso de conciliación. Este número representa el 50% del total de las quejas recibidas. Asimismo, podemos observar que el porcentaje de las recomendaciones emitidas respecto a las quejas presentadas constituye el 0.53%, ubicando este aspecto de forma muy similar en comparación con los otros países analizados. En este sentido, sólo Argentina se muestra por encima de México, España y Bolivia, con un 1.06%. Consideramos que esto se debe al difícil entorno que aun se vive en este país, en donde se está construyendo nuevamente el orden social y político dentro del cual el Defensor de este país esta participando de manera sumamente activa.

Otro punto que se menciona en cuanto al desempeño de la CNDH, es una disminución histórica en cuanto a las quejas presentadas ante el organismo. En este sentido, consideramos importante integrar un análisis de las quejas recibidas de forma anual del 2001 al 2005, que permitiría observar la tendencia de este elemento. Como se aprecia en el cuadro no. 3, efectivamente hubo una caída en cuanto al número de quejas

presentadas en el año 2002, aunque se muestra un nuevo repunte a partir del año 2003, y subsiguientes.

Cuadro No. 3  
Quejas recibidas anualmente por la CNDH  
(2001-2006)



Después de revisar el desarrollo de los distintos programas y funciones que la CNDH tenía en un inicio, y que ha adoptado hasta este momento, podemos concluir que la incorporación de las problemáticas generales de mayor impacto en el país, como lo fueron los presuntos desaparecidos, el enfoque integral hacia la mujer y la niñez, y recientemente el relativo a los migrantes, y a la equidad de género han encontrado cierta aceptación de la sociedad hacia su labor. Asimismo, el alto porcentaje de las recomendaciones aceptadas por parte de los servidores públicos, ha constituido un elemento de presión “moral” importante para que la aceptación y observancia de las mismas sea cada vez mayor y redunde en la efectividad de la labor que realiza la Comisión, desde el enfoque de órgano de control externo de la Administración Pública.

Por lo anterior, se observa que la CNDH deberá impulsar la ampliación de sus competencias, a fin de participar activamente en los aspectos políticos, laborales y

jurisdiccionales que a la fecha, la propia Constitución no tiene contemplado, pero que se lleva a cabo de manera generalizada por otros organismos. En este sentido, un aspecto importante que hay que destacar es la crítica efectuada por la oficina del Alto Comisionado de la ONU, en cuanto a las modificaciones que la Comisión tiene que llevar a cabo para incorporar los temas anteriores, así como los aspectos de transparencia de la legislación federal a su propia regulación. Esto, con el propósito de que los expedientes de queja puedan ser analizados, manteniendo los criterios de reserva necesarios, a fin de que su labor pueda ser evaluada de forma más objetiva por parte de la sociedad.

## **6.2 La actuación de los Defensores del Pueblo en algunos países de América Latina.**

Para entender cómo ha sido implementada la figura del Defensor del Pueblo en Latinoamérica, es necesario mencionar, a modo de contexto, que su principal influencia la tendría en el surgimiento del *Ombudsman* en la región europea. En Europa, el establecimiento de regímenes democráticos basados en el respeto a la dignidad y los derechos humanos, motivaron la creación de organismos especializados en esta área, que tuvieron a su cargo la salvaguarda de los mismos, inicialmente, a nivel local. Entre estas instituciones resaltaron aquellas inspiradas en el modelo sueco del *Ombudsman*. Esta influencia llegaría a Latinoamérica y, al igual que los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, posteriormente serían reproducidos en África, y de manera incipiente en Asia.

Con base en esto, en el presente apartado nos concretaremos a una revisión general de dos casos europeos, como el Defensor del Pueblo español y el Defensor del Pueblo Europeo, para abordar, posteriormente, a algunos países latinoamericanos,

analizando el particular contexto en el cual surge la figura del *Ombudsman* en estos países, y haciendo un breve acercamiento a la labor que están llevando a cabo los Defensores del Pueblo en los mismos.

**a. Contexto internacional: breve análisis de dos casos europeos.**

En el caso de Europa, la creación del *Defensor del Pueblo Europeo*, el 9 de marzo de 1994, puede considerarse un paso importante, ya que su propósito, desde su inicio, ha sido el promover el concepto de derechos humanos y asegurar su respeto efectivo y el disfrute total de estos derechos por los Estados miembros del Consejo de Europa, a través de la atención de quejas y reclamaciones de las instituciones y órganos que integran la Unión Europea (UE).

Es importante mencionar que esta figura no puede intervenir directamente con instituciones o entidades locales, para lo cual están instituidos organismos a este nivel, que integran en conjunto, la *Red Europea de Defensores del Pueblo*.<sup>526</sup> De esta forma, la importancia del *Ombudsman* regional radica en la consolidación de los esfuerzos realizados a nivel local, integrando un *Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos* a nivel regional, que complementa el sistema jurídico regulado por la Comisión Europea, en su conjunto.

El *Ombudsman* europeo ejerce sus funciones de manera muy similar al modelo tradicional, con un apoyo adicional muy importante, pues, en caso de que una recomendación no sea aceptada, puede enviar un informe especial al Parlamento Europeo, que está facultado para tomar acciones de carácter jurídico para sancionar al órgano responsable, lo cual implica una obligación tanto para la aceptación de la

---

<sup>526</sup> Según informes recientes, esta Red tiene registradas noventa oficinas en treinta países, incluyendo aquéllos que están por adherirse a la UE, como Noruega e Islandia. Informe de Actividades del *Ombudsman* europeo 2005, p. 32 yss. Disponible en *Internet* en la página oficial del Defensor europeo: [http://www.ombudsman.europa.eu/report05/pdf/es/rap05\\_es.pdf](http://www.ombudsman.europa.eu/report05/pdf/es/rap05_es.pdf)

recomendación, como para su cumplimiento.<sup>527</sup> Además de la protección, existen programas de promoción de los derechos humanos que se están integrando, sobre todo en medios electrónicos, así como otras actividades dirigidas a los medios de comunicación, a las Organizaciones no Gubernamentales, a los grupos de interés, a las oficinas de representación local y regional y a los ciudadanos en general.<sup>528</sup> Esta labor de promoción, así como el esfuerzo consolidado de la *Red Europea de Defensores del Pueblo* que representa, le otorgan un alcance e influencia que hacen de esta figura la más importante del mundo en la materia.<sup>529</sup>

El segundo caso que es necesario mencionar es el español que fue un modelo que adoptaron diversas naciones latinoamericanas. Esto ha sido reconocido por autores como Héctor Fix-Zamudio, quien opina que el desarrollo del *Ombudsman* en Latinoamérica fue impulsado en gran medida, por el desempeño de figuras similares en Europa, pero sin duda por el ejemplo español.<sup>530</sup>

El *Ombudsman* español, fue instituido en los inicios de la década de los años ochenta, y desde ese momento ha venido realizando su labor con apego a los criterios internacionales de actuación definidos a las exigencias que la sociedad española

---

<sup>527</sup> Es importante mencionar que en Europa existe un amplio y complejo sistema jurídico, a través del cual se busca una protección efectiva de los derechos humanos desde distintos niveles, que tiene a su cargo la Comisión Europea.

<sup>528</sup> Disponible en *Internet* en la página oficial del Defensor europeo: <http://www.ombudsman.europa.eu>.

<sup>529</sup> Esto último se corrobora con la implementación de dos instrumentos que están transformando la administración pública en este continente, la Carta Europea de Derechos Fundamentales y, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, los cuáles fueron impulsados en gran medida por el Defensor del Pueblo de Europa. A través de estos documentos se da el reconocimiento del “derecho a una buena administración”, como una prerrogativa fundamental de los ciudadanos, que es regida por este orden jurídico y a través del Código se establece también como un derecho, la potestad ciudadana de someter ante el “Defensor del Pueblo Europeo” cualquier reclamación que implique una mala administración. Este reconocimiento se encuentra en artículos publicados en diversos sistemas de información europea, como el de la Diputación de Castilla, Educalia, y Europa en breve, en los siguientes sitios: <http://www2.dipc.as/europa/noti34.html>, <http://www.educalia.org/> [http://europa.eu/abc/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/index_es.htm)

<sup>530</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Evolución del Control Constitucional en México” en Valadés, Diego y Miguel Carbonell, *Constitucionalismo Iberoamericano del s. XXI*, Serie Estudios Jurídicos No. 29, México, IJ-UNAM, p. 119. Incluso en un estudio publicado por la Dra. Gabriella Dalla en la Corte de la Universidad de Barcelona, se reconoce la influencia del modelo español en el desarrollo del *Ombudsman* en Latinoamérica. Dalla Corte, Gabriela, “El defensor del pueblo en la redefinición del estado argentino. Los conflictos sociales del fin de siglo”, *Revista Scripta Nova*, Universidad de Barcelona No. 45, 1º de agosto de 1999. Disponible en la página: [http://www.ub.es/geocrit/sn-45-23.htm#N\\_2\\_](http://www.ub.es/geocrit/sn-45-23.htm#N_2_)

demanda, y en los últimos años, de acuerdo a los lineamientos que el *Ombudsman* europeo ha establecido.<sup>531</sup> Por lo que, actualmente, tiene un campo de acción muy amplio que comprende desde la atención de problemas derivados de una actuación inadecuada de la administración pública, hasta aspectos de conservación del medio ambiente natural y urbanístico, supervisión de los planes de vivienda pública y privada, aspectos relacionados con el transporte público español, sociedades de información, sanidad, seguridad social y educación, entre otros.<sup>532</sup>

Esta actuación ha sido bien percibida por la sociedad española, ya que según una encuesta realizada recientemente por el Centro de Investigaciones Sociológicas de este país, para evaluar a las instituciones de este país por los ciudadanos, “La institución más valorada es la policía, con una nota de 5.76, seguida por el Ejército (5.41), la Monarquía (5.19) y el Defensor del Pueblo (5.13)”.<sup>533</sup>

Por lo anterior, se pudo apreciar la relevancia que tiene el Defensor Europeo de los derechos humanos, que al consolidar el trabajo de la Red Europea de Defensores de los Derechos Humanos con sus homólogos locales, e integrar conjuntamente el Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos a nivel regional, se ha erigido como un fuerte complemento al sólido sistema jurídico que regula la Comisión Europea. En este sentido, también es importante resaltar la labor del Defensor del Pueblo en España, cuya influencia fue determinante para el desarrollo de la figura del *Ombudsman* en Latinoamérica, en las últimas décadas del s. XX. Es importante resaltar

---

<sup>531</sup> A la fecha, España es el país que históricamente ha dirigido más reclamaciones y peticiones de información al *Ombudsman* europeo, ya que el 56% de los españoles tienen un conocimiento amplio y concreto de los recursos que pueden ser canalizados a través de este organismo. Se considera que este hecho se debe en buena parte a causa “del sistema bien establecido de Defensor del Pueblo en España a nivel nacional y regional”, opinan en la oficina del *Ombudsman* europeo, recordando que, la propuesta de establecer ese cargo a nivel europeo partió de este país. Extraído del artículo “España es uno de los países que más quejas realiza ante el Defensor del Pueblo europeo”, del 23 de mayo de 2004, difundido por la fundación del Observatorio de los Derechos Humanos, con sede en Argentina. Disponible en la página: <http://www.observatoriodelosderechoshumanos.org/index.php>

<sup>532</sup> Datos tomados del Informe anual de Actividades del Defensor del Pueblo Español 2005, pp. 14 a 50.

<sup>533</sup> Página oficial del Centro de Investigación Sociológica: [http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1\\_encuestas](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas)

que los aspectos incorporados en su competencia, respecto al modelo sueco, así como el intenso trabajo que ha llevado a cabo desde su creación, impulsó en gran medida la integración del *Ombudsman* europeo.

#### **b. Contexto latinoamericano en el cual surge la figura del *Ombudsman*.**

Con las políticas intervencionistas norteamericanas, los problemas comunes de violencia y abusos de poder en Latinoamérica llevaron a los individuos a exigir el respeto y salvaguarda de sus derechos fundamentales impulsando, en gran medida, un profundo cambio social. Este cambio, al conjugarse con otras necesidades derivadas de los nuevos procesos económicos, hicieron imprescindible que se dieran reformas políticas y jurídicas de gran trascendencia, tendentes al establecimiento de nuevos Estados democráticos de derecho sustentados en nuevas instituciones, como la figura del *Ombudsman*, que garantizaran la vigencia de estos cambios.

En este apartado, explicaremos brevemente el contexto regional que precedió al proceso de creación de los organismos protectores de derechos humanos, para analizar, de forma general, las circunstancias de tipo político, económico y social que favorecieron su implementación en algunos países latinoamericanos.

Las figuras de Defensores del Pueblo que se implementaron en Latinoamérica, en general, utilizaron como referentes fundamentales al modelo sueco y español para definir su propia organización, aunque desarrollándose de acuerdo con las necesidades particulares de cada país, intentando, de esta forma, responder a la exigencia de las naciones de tener verdaderos instrumentos de regulación ante los abusos de las autoridades. Si bien el *Ombudsman* surgió teniendo como base los modelos ya

mencionados, en América Latina se produjo el nacimiento de una nueva figura, vinculada a la transición democrática de los países y al fin de los regímenes autoritarios.

Hasta los años ochenta, continuaron las dictaduras militares en varios Estados latinoamericanos, y otros sufrieron de problemas internos, como continuas elecciones fraudulentas, abusos de poder, débiles Estados de derecho y por consiguiente, instituciones que no gozaron de una verdadera base democrática e independiente. En este contexto, se conjugaron varios factores que enmarcarían el surgimiento de una figura como el *Ombudsman* en Latinoamérica.

En la mayor parte de los Estados latinoamericanos se aplicó, en las décadas de los años cincuenta y sesenta, un modelo de sustitución por importaciones, respaldadas por un gran volumen, y disponibilidad de los recursos naturales. Según algunos autores como Theotonio Dos Santos,<sup>534</sup> los ciclos económicos latinoamericanos, que se encontraban, incluso hasta la década de los años cincuenta, profundamente enlazados con los de la economía mundial, y sus efectos sobre las producciones agrícola y minera, cambiarían de carácter a partir de esa década,<sup>535</sup> fomentando la industria nacional para evitar esa dependencia.

Posteriormente, el agotamiento de este modelo y su falta de competitividad ante el entorno internacional, planteó la necesidad de cambios que asegurasen la transición hacia un nuevo modelo. Como parte de una respuesta a lo anterior, la década de los años setenta estuvo marcada por la influencia de conceptos emanados de la *Comisión Trilateral*, que buscó consolidar el sistema capitalista en las décadas siguientes. El redimensionamiento del papel del individuo en la sociedad, así como los conceptos relativos a la importancia de la Gobernabilidad, como la democracia y la participación

---

<sup>534</sup> Dos Santos, T., *Socialismo o fascismo: el nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1972.

<sup>535</sup> Según Dos Santos, en virtud del avance de la industrialización “los ciclos empezaban a presentar modalidades endógenas, ciclos de 4 y 10 años que reflejaban ya la interiorización de una industria pesada, con su dinámica tecnológica propia y su consecuente forma cíclica.” *Ibidem*.

de la sociedad en los asuntos públicos, serían fundamentales para el establecimiento del Nuevo Orden Mundial. Esta posición se fortalecería, como vimos en el capítulo uno, por la política orientada hacia los derechos humanos del presidente estadounidense James Carter. Esto último, fue una estrategia por medio de la cual se trató de producir una desvinculación de los Estados Unidos y de las democracias occidentales, con los gobiernos dictatoriales que, tiempo antes, el mismo gobierno norteamericano había apoyado y utilizado. Estos regímenes habían cumplido su papel represivo y empezaban a manifestar características nacionalistas que, en este nuevo contexto, resultaron incompatibles con una economía mundial en globalización, y por ende, con los intereses estadounidenses.

Esta política de *liberalización conservadora*, como la calificara Dos Santos, continuó en la década de los años ochenta con los gobiernos conservadores de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, contando con el apoyo de Helmut Kohl en Alemania, y caracterizándose por tener una clara influencia de las políticas neoliberales que se complementaron con otros conceptos, emanados principalmente del Consenso de Washington, y del Neoinstitucionalismo, para finales de ésta década. En este consenso se unieron el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y otras agencias internacionales, para imponer lo que ellos definirían como un *ajuste estructural* a los países dependientes, marcados por una exigencia de apertura económica ante el terrible endeudamiento externo del que también fueron partícipes.<sup>536</sup>

Latinoamérica enfrentó, desde distintos ángulos, una realidad que le obligó a alinearse a un nuevo enfoque internacional, tanto político, como social y económico, y fue en este proceso en el cual se pusieron a prueba las capacidades de cada uno de los

---

<sup>536</sup> Instancias previamente creadas como el Banco Interamericano de Desarrollo, fundado en 1959 como una institución financiera multilateral para el desarrollo económico y social de la región, pronto servirían a este nuevo contexto, pues sus programas irían más allá del ámbito financiero, comprendiendo también estrategias políticas y sociales, con el pretexto de promover un desarrollo integral en todos los campos. Para información de este organismo ver: [www.iabd.org](http://www.iabd.org)

países para hacerle frente. El cambio de los Estados latinoamericanos en su política, y en sus instituciones, como hemos visto, convenía a los intereses de los países industrializados, como Estados Unidos, mismo que presionó a los países de la región por acelerarlo desde distintos niveles, utilizando vías como la económica, por medio del Banco Mundial, el FMI, y otros organismos.<sup>537</sup>

En este sentido, se registró un cambio importante en el monto de los préstamos otorgados por estas instancias a los países latinoamericanos, respecto a los concedidos antes de la imposición del ideal democratizador de Estados Unidos, implícito en el concepto de Gobernabilidad, concediendo e incluso aumentando dichos préstamos de manera importante, a principios de la década de los años noventa, con la caída del comunismo y una vez que los gobiernos que este país consideraba inestables fueron desarticulados. Estos préstamos incluyeron una serie de condiciones para los gobiernos apoyados, como la consolidación de la democracia, y la creación de instancias orientadas a la protección de los derechos civiles y políticos, como el *Ombudsman*, como un mecanismo de control horizontal que coadyuvara a la disminución de la corrupción.<sup>538</sup> Respecto a los préstamos otorgados y la condicionalidad antes descrita, el caso de los países centroamericanos no fue la excepción, como lo podemos ver en el siguiente cuadro:

---

<sup>537</sup> Sheahan, J., *Patterns in Latin America: poverty, repression, and economic strategy*, Princeton University Press, 1988.

<sup>538</sup> El avance de las reformas estructurales ha sido más desigual por áreas de reforma que entre países. El potencial de liberalización que existía en 1985 ha sido aprovechado de manera bastante profunda en las áreas comercial y financiera en general en todos los países. En ambas áreas el proceso de reforma fue muy intenso entre 1989 y 1995, aunque iría disminuyendo paulatinamente. En el área de reforma comercial, para el año 2002 destacaban Bolivia, Chile, Uruguay, Perú, y Paraguay. En materia de reforma financiera los cinco países con índices más elevados eran Argentina, Bolivia, Jamaica, República Dominicana y México. Lora, Eduardo y Panizza, Ugo, “El futuro de las reformas”, en *Políticas Económicas de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, primer trimestre, Vol. 17, 2002.

**Países centroamericanos que crearan la figura del *Ombudsman***  
**Montos de los préstamos otorgados por el Banco Mundial y el BID**  
(Millones de Dólares)

<b>Banco Mundial</b>	<b>1986-90</b>	<b>1991-95</b>
El Salvador	0.0	325.5
Guatemala <sup>539</sup>	165.5	149.4
Honduras	206.8	452.4
Nicaragua	0.0	373.7
Panamá	100.0	205.0
<b>Total Banco Mundial</b>	<b>658.3</b>	<b>1,718.0</b>
<b>BID</b>		
Costa Rica	567.1	703.6
El Salvador	328.4	1165.8
Guatemala	139.6	386.8
Honduras	289.8	504.0
Nicaragua	0.0	661.2
Panamá	114.1	390.3
<b>Total BID</b>	<b>1,439.0</b>	<b>3,811.7</b>
<b>Banco Mundial + BID</b>		
Costa Rica	753.1	915.6
El Salvador	328.4	1,491.3
Guatemala	305.1	536.2
Honduras	496.6	956.4
Nicaragua	0.0	1,034.9
Panamá	214.1	595.3
<b>Total</b>	<b>2,097.3</b>	<b>5,529.7</b>

FUENTE: Revista Prisma con base en BID y Banco Mundial.

Este escenario nos muestra cómo las condiciones latinoamericanas fueron muy similares a las mexicanas en el sentido económico, lo que permitió que, con esta base los organismos financieros internacionales auspiciados por Estados Unidos, generaran una presión muy similar a la que estudiamos en el caso mexicano con el objetivo de favorecer el modelo económico que en ese momento, de acuerdo a los teóricos liberales, la zona requería.

---

<sup>539</sup> Guatemala se diferenció desde el principio del resto, siendo el único país que incorporaría la figura del Ombudsman antes de la década de los años noventa debido, principalmente, por su situación política interna, registrándose un apoyo mayor del BM a mitad de los años ochenta.

La fuerza social que se manifestó en Latinoamérica principalmente a finales de la década de los años setenta y principios de los años ochenta, motivó la necesidad de redimensionar el papel del individuo, de la sociedad, y de sus relaciones con el mercado y el Estado, dando como resultado una serie de análisis y conclusiones tendentes a realizar los cambios pertinentes para garantizar la continuidad del capitalismo, mediante los fundamentos de la Gobernabilidad.<sup>540</sup> Partiendo de la base de que no todos los sistemas sociales gobernables funcionaban sobre la base de la democracia, estas fuerzas sociales sostenían que la gobernabilidad democrática tendría lugar cuando la toma de decisiones de autoridad, y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos, se diera conforme a un sistema de reglas e instituciones calificadas como democracia.<sup>541</sup>

Para los principales exponentes del sistema capitalista, los riesgos de ingobernabilidad se tradujeron en economías de grandes conflictos sociales, poco propicias para mantener inversiones de largo plazo que indispensables para la prosperidad del capital. Por lo anterior, tuvieron que concentrarse en motivar cambios profundos en las estructuras y capacidades de los gobiernos, fortaleciendo el marco jurídico e institucional que diera respuesta al cambio que las sociedades demandaban. Paralelamente, se hizo fundamental influir en el cambio de actitud de los ciudadanos, con el propósito de involucrarlos en tareas que hasta ese momento habían sido

---

<sup>540</sup> Se menciona que la gobernabilidad y su relación con los problemas del desarrollo, supera los problemas específicos del desempeño de la función pública, aludiendo a las relaciones cada vez más complejas del Ejecutivo con los poderes tradicionales. Asimismo, enuncia que la gobernabilidad puede entenderse como una capacidad social, para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el carro de los objetivos del desarrollo humano: “un sistema social es gobernable, cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización–, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”. Crozier, Huntington y Watanuki, *La crisis de la democracia: Informe sobre la gobernabilidad de la democracia para la Comisión Trilateral* reporte para la Comisión Trilateral, 1975.

<sup>541</sup> *Ibidem*. Se consideró que, incluso en los países industrializados, basados en su gran mayoría en sistemas democráticos, los movimientos sociales que se habían registrado, eran resultado de la brecha entre demandas sociales fragmentadas y crecientes, y gobiernos carentes de recursos financieros, de autoridad e instituciones que no daban respuesta a este nuevo tipo de acción colectiva.

responsabilidad del Estado.<sup>542</sup> Ante esto, los ciudadanos tendrían una mayor participación para cubrir las necesidades sociales que el Estado, en este nuevo contexto era incapaz de cubrir,<sup>543</sup> al tiempo que, a través del reconocimiento de sus derechos civiles y políticos que entrañaban estos cambios, jugarían un papel fundamental para actuar como vigilantes de las funciones del Estado, permeando nuevos conceptos como la transparencia y la rendición de cuentas. En este contexto, las ONGs, cuya labor se identificó con los temas de la agenda internacional, empezaron a tener el respaldo de los organismos financieros internacionales y otras fundaciones privadas como la Ford o la Heritage, que observaron la conveniencia de este cambio, fundamental para hacer frente al nuevo entorno.<sup>544</sup>

De acuerdo con algunos estudios realizados, el número de las ONGs latinoamericanas enfocadas a la protección de los derechos humanos y a la justicia social, es superior al de cualquier otra región del tercer mundo. Para 1981, había 220 organizaciones de este tipo, en comparación con 145 en Asia, 123 en África y el Medio Oriente. Asimismo en 1995 aparecen más de 550 grupos por los derechos humanos en

---

<sup>542</sup> Estas responsabilidades referidas a la política social de los gobiernos, se habían podido asumir a través del modelo del Estado de Bienestar, en un período que históricamente se había catalogado de bonanza en el sistema capitalista. Sin embargo, el agotamiento de este modelo repercutía en la reducción de los recursos que el gobierno podía encauzar para satisfacer las demandas de una población que iba en aumento y cada vez con mayores demandas.

<sup>543</sup> Con este propósito, sería importante reinventar conceptos, como la “noción de individuo” al cual se le reconocerían sus demandas con base en la vigencia de sus derechos fundamentales, que serían canalizadas y exigibles a través de nuevas instituciones. En tanto, tendría a su cargo responsabilidades sociales para lograr el desarrollo común. Por lo anterior, se observaba la necesidad de un cambio radical en los conceptos vinculados con los Estados democráticos, paralelamente con el papel de los ciudadanos en los mismos. Crozier, Huntington y Watanuki, *La crisis de la democracia: Informe sobre la gobernabilidad de la democracia*, *Op.Cit.*

<sup>544</sup> A pesar de ello, el impulso que se dio al establecimiento de modernos Estados democráticos de derecho y a los derechos humanos, enfatizando la nueva “noción de individuo”, a través de eventos tan significativos como los acuerdos de Helsinki, demuestran el impacto de las mismas. Otro elemento importante que confirma la relevancia de estas tesis, como base para el establecimiento del nuevo orden mundial, sería la integración de la condicionalidad relativa a la gestión pública, contenida en los Acuerdos Generales de Préstamo (AGP) de las solicitudes de financiamiento de los principales organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, las cuales se convertirían en prerequisites fundamentales para el otorgamiento de estos apoyos, a partir de la década de los años setenta, que revisamos anteriormente.

Latinoamérica, en tanto que, en algunos países llega a haber 60.<sup>545</sup> Al crecer en número e importancia las ONGs, se apoyaron en los instrumentos e instituciones de derecho internacional fortalecidas por las organizaciones mencionadas, para actuar como intermediarias en la presentación de las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de los individuos en las instancias correspondientes al sistema interamericano, que para este momento ya había reconocido el principio de progresividad de los derechos fundamentales. El número cada vez más alto y la diversidad de las demandas para hacer efectivo el cumplimiento de los mismos, mostró la importancia de darles cauce institucional y un respaldo jurídico desde un nivel doméstico, situación que favoreció la adopción de una figura como el *Ombudsman* que diera respuesta a las mismas.

La incorporación del *Ombudsman* a las constituciones, respondió también a las particulares circunstancias políticas e históricas de cada país, y vemos importante mencionarlos brevemente a continuación, añadiendo los momentos en que se fue insertando, constitucionalmente, esta figura a nivel latinoamericano.

### **La incorporación del *Ombudsman* en algunos países latinoamericanos.**

Es hacia finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa, cuando se registró la adopción de la figura del *Ombudsman*, en América Latina.<sup>546</sup> Analizaremos, de forma general, cómo fue instaurado el *Ombudsman* en la región, haciendo énfasis en algunos casos que consideramos interesantes para nuestro trabajo.

---

<sup>545</sup> Cifras de la organización Human Rights Internet, citadas por Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activistas sin Fronteras*, Op. Cit. p. 135

<sup>546</sup> La figura del *Ombudsman* ya se había incorporado en algunos ordenamientos de la región latinoamericana, como Guyana, Trinidad y Tobago, y Antigua y Barbuda, desde 1966. Cabe decir que estos países no se identificaban propiamente con la cultura latinoamericana del Continente, por tener una administración de origen europeo.

## **Guatemala.**

Fue hasta 1985, cuando el *Ombudsman* apareció en la Constitución Política de Guatemala, denominándosele Procurador de los Derechos Humanos, y a quien se le asignó el deber de procurar la vigilancia de los mismos. La Constitución de aquel país también creó una Comisión de Derechos Humanos en el interior del Parlamento.<sup>547</sup> Tiempo después se suscribió, en 1994, el “Acuerdo Global sobre Derechos Humanos” entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, donde se acordó que cualquier comportamiento que limitara o atentara contra las funciones encomendadas al Procurador en materia de derechos humanos, iría en contra de los principios fundamentales del Estado de Derecho, por lo que dicha institución debía ser respaldada y fortalecida en el ejercicio de tales funciones. En ese acuerdo el gobierno guatemalteco se comprometió a apoyar y fortalecer el trabajo de la Procuraduría y a mejorar sus condiciones técnicas y materiales.<sup>548</sup>

## **El Salvador.**

En El Salvador se estableció el “Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos” en las reformas de la Constitución de 1991,<sup>549</sup> con el cometido esencial de promover y proteger los derechos y libertades fundamentales de sus habitantes, a fin de terminar con el conflicto armado y lograr la convivencia de todos los sectores de la vida nacional. De esta manera nació la Procuraduría, producto de las negociaciones de paz y del nuevo clima internacional de esos años. Las potestades legales y constitucionales de la

---

<sup>547</sup> García Laguarda, J. y Balsells Tojo, E., *El Procurador de los Derechos Humanos*, Colección Cuadernos de Derechos Humanos, Guatemala, 1997, p. 47.

<sup>548</sup> Ver Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, [www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20GLOBAL%20SOBRE%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf](http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20GLOBAL%20SOBRE%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf)

<sup>549</sup> Es importante recordar que, como parte de las cláusulas de Gobernabilidad impuestas a los países que solicitaron préstamos a los organismos financieros, estaba la reforma del Estado que conllevaba modificaciones de carácter jurídico e institucional para asegurar lo que ellos definían como un Estado democrático de derecho.

Procuraduría serían pensadas en función de las graves violaciones de los derechos y libertades de su pasado inmediato.<sup>550</sup>

### **Argentina.**

En el caso de Argentina, desde 1975 algunos legisladores de la Cámara de Diputados presentaron un proyecto de ley que intentó establecer la Oficina del Comisionado del Congreso. Esta iniciativa no tuvo éxito debido al golpe de Estado que vivió aquel país en 1976 y que duró hasta 1983.<sup>551</sup> Durante la década de los ochenta el país vivió una serie de desajustes económicos como consecuencia de sus préstamos al Banco Mundial y el FMI. Ya en la década de los noventa, como parte de los cambios a los que el gobierno se obligaba con estos organismos internacionales, encontramos la exigencia de fortalecer, desde el ámbito oficial, la forma de proteger los derechos humanos. Fue en este contexto cuando, en 1993, el presidente Menem creó, por *decreto presidencial*, la Defensoría del Pueblo, que tendría el reconocimiento constitucional un año después.

La historia de represión que vivió Argentina durante las dictaduras, llevó a concienciar al país sobre los alcances que podían llegar a tener la violencia y la falta de derechos, siendo un ejemplo claro de esto, el movimiento iniciado por las Madres de la Plaza de Mayo, durante la dictadura y que ahora permanecería para darle cauce a la disconformidad social en este nuevo escenario.

A la organización de la sociedad y a su búsqueda por alcanzar un Estado democrático verdadero, una vez finalizadas las dictaduras militares, se sumó la necesidad del gobierno de crear una institución como el Defensor del Pueblo, al cual se

---

<sup>550</sup> Alamanni de Carrillo, Beatriz, “La labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos”, en *Cuadernos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, No. 1, El Salvador, 2002.

<sup>551</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano”, en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*. UNAM, México, D.F., 1986.

le otorgaría su reconocimiento por la propia Constitución, en 1994. Es clara la influencia del contexto internacional, específicamente de los organismos económicos y sus particulares lineamientos, en la inmediata creación de instancias que pudieran asegurar la protección de los derechos en la región, y Argentina fue un ejemplo de esto.

### **Paraguay.**

Otro caso interesante en este breve recorrido sobre la implementación del *Ombudsman* en Latinoamérica, fue el de Paraguay, que sufrió la dictadura del general Stroessner de 1954 a 1989. En febrero de 1989 se produjo el golpe de Estado del general Andrés Rodríguez contra el dictador Alfredo Stroessner, poniendo fin a la más larga dictadura de Paraguay. Con las reformas a la Constitución de junio de 1992, se estableció un sistema democrático de gobierno, siendo uno de sus puntos más importantes, el mejoramiento de la protección de los derechos fundamentales.

Paraguay incorporó la figura del *Ombudsman* en la Constitución de 1992 y, aunque este país tuvo que esperar nueve años para que se nombrara el primer Defensor del Pueblo, esta incorporación a su sistema jurídico lo beneficiaba, de acuerdo a lo antes expuesto, a nivel internacional, pues era muestra del “cambio” necesario para insertarse en el nuevo contexto. Su particularidad radicó en que tendría la facultad de conocer sobre los reclamos de indemnización de las víctimas de la dictadura, siendo el Defensor, la única vía para tramitar ésta. La iniciativa fue el resultado de una fuerte presión social por lo ocurrido en el pasado.

### **Nicaragua.**

En Nicaragua, se adoptó la figura del *Ombudsman* a través de un “Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos”, que alcanzó el rango constitucional en 1995. Esto

se dio en un clima político distinto a la inestabilidad vivida durante la dictadura y la época sandinista. La llegada de un gobierno conservador, con el triunfo de Violeta Barrios de Chamorro, apoyada por Estados Unidos, trajo consigo una serie de cambios, como la inclusión del procurador antes descrito, continuando con ese intento de homologar la región de acuerdo a los particulares intereses tanto de Estados Unidos, como de los organismos internacionales, quienes, en este nuevo contexto, reanudarían su apoyo a Nicaragua, tal como lo vimos en el cuadro de los apoyos financieros del apartado anterior.

### **Honduras.**

Honduras tuvo regímenes militares y dictatoriales de 1963 hasta 1981, y no surgiría la figura del *Ombudsman* hasta que estos conflictos finalizaron, y se iniciara la transición hacia la democracia. Se creó de manera similar al de México, primero mediante *decreto ejecutivo* en 1992, como un comisionado designado por el Presidente de la República. Posteriormente, tuvo lugar una reforma constitucional, en diciembre de 1994, que sería ratificada en febrero de 1995, instituyéndose el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

### **Bolivia.**

En Bolivia, la figura del *Ombudsman* también estaría relacionada con el fin de los gobiernos militares, al ajuste de los países latinoamericanos ante las políticas económicas internacionales, y a la supuesta búsqueda democrática, como nuevo discurso, de los gobiernos de los países industrializados. En Bolivia, se registraron casos graves de represión a quien contrariara la voluntad de los dictadores, propiciando que fuesen violentados los derechos humanos de gran parte de la población.

Después de varias sucesiones presidenciales,<sup>552</sup> se inició un proceso de elecciones que llevó a la presidencia al antiguo dictador Bánzer Suárez en 1997. Sería en este año cuando se crea, con rango constitucional, la Defensoría del Pueblo boliviana, resultado, más que de la actuación de este ex dictador, de la necesidad por fortalecer un Estado en el que se pudieran proteger los derechos humanos haciendo un contrapeso con la inestabilidad política, y la crisis económica y social del país sufridas desde los gobiernos militares, hasta el débil sistema democrático de los años ochenta y noventa.<sup>553</sup>

Podemos citar también los casos de Perú y Colombia que, aunque no tuvieron dictaduras militares, sí vivieron fuertes conflictos armados,<sup>554</sup> donde se darían serias violaciones a los derechos humanos, y donde también se registrarían problemas a nivel institucional.

### **Perú.**

Si bien ya en 1979, la naturaleza y funciones de la figura del *Ombudsman* fueron incluidas en la Constitución de Perú, éstas quedaron a cargo del Fiscal de la Nación, que formaba parte de la estructura de gobierno, por lo que rompía una de las características esenciales de esta figura, que sería el principio de autonomía. Este país introdujo la figura de Defensor del Pueblo en la Constitución de 1993, designándose su primer defensor hasta 1996.

---

<sup>552</sup> La presidencia sería ocupada, mediante golpes de Estado, por Juan Pereda Asbún, David Padilla y Alberto Natusch. En 1980, Hernán Siles Suazo ganó las elecciones pero fue impedido de asumir el cargo por un nuevo golpe de estado perpetrado por el general Luis García Meza. En 1982 cayó el régimen militar y en octubre de ese año asumió el poder Siles Suazo. Ver: [revistamigrante.blogspot.com/2007/10/constructor-de-la-democracia-boliviana.html](http://revistamigrante.blogspot.com/2007/10/constructor-de-la-democracia-boliviana.html)

<sup>553</sup> Morales, Waltraud, *A brief history of Bolivia*, Facts on File, Nueva York, 2001.

<sup>554</sup> En el caso peruano, el grupo guerrillero Sendero Luminoso intensificó sus ataques a principios de los años 80, reduciendo su actividad una década después con la captura de su máximo dirigente Abisrael Guzmán. El conflicto interno en Colombia aún persiste con características propias como el narcotráfico, los paramilitares, etc., los cuales hacen muy difícil una solución e corto plazo.

## **Colombia.**

En el caso de Colombia, el *Ombudsman* surge, a nivel constitucional, en 1991, tras un periodo de tensión y desestabilización política y social, causada principalmente por el enfrentamiento del gobierno con la guerrilla, que iniciara desde la primera mitad del siglo pasado.<sup>555</sup>

En medio del creciente poder de las mafias de narcotraficantes, del deterioro económico, y tras el fracaso de algunas reformas constitucionales que buscaban abrir la participación política, se convocó en 1990 a una Asamblea Nacional Constituyente, que elaboraría una nueva Constitución en 1991. El descontento social, después de décadas de inestabilidad, generaba que comenzara un señalamiento al gobierno para tomar medidas para la reducción de la violencia en la zona. Estas críticas eran directamente hacia las instancias oficiales que no cumplían adecuadamente con su labor de proteger a la sociedad.<sup>556</sup> Es en el documento de 1991 en el cuál se insertó la figura del Defensor del Pueblo, aunque cabe decir que la inestabilidad continuaría, y la violación de los derechos humanos, producto de esta lucha intestina entre grupos disputándose el control del país, continuaría presentándose en años posteriores.

## **Panamá.**

En Panamá, luego del gobierno de diez años de Omar Torrijos que finalizara en 1978, se dio una sucesión de presidentes sin que algunos pudieran finalizar su mandato y, además, se presentaría un marcado debilitamiento de las instituciones públicas. De

---

<sup>555</sup> Cuando, en 1953, llega al poder el general Gustavo Rojas Pinilla, muchas de las guerrillas, atraídas por las propuestas de paz del Gobierno entregaron sus armas, aunque esto sería utilizado por Rojas para asesinar, meses después, a sus principales líderes. Un acuerdo entre el partido liberal y el conservador, pone fin a la dictadura de Rojas Pinilla, y tras una Junta Militar provisional, se crea el Frente Nacional como un regreso a la democracia electoral repartiendo la presidencia entre estos dos partidos mayoritarios. Si bien este Frente Nacional pone fin a la violencia bipartidista, cierra las puertas a otras opciones, algunas de las cuales toman el camino de la lucha armada. Los guerrilleros de años anteriores, apoyados por el Partido Comunista y por intelectuales y sacerdotes españoles, crean el ELN y las FARC entre otros grupos. Peco Yeste, Miguel, *El conflicto de Colombia*, Universidad Carlos II, Madrid, 2006.

<sup>556</sup> *Ibidem*.

1983 a 1989, el general Manuel Noriega, quedó al frente de Panamá, y fue hasta 1996, cuando se creó, por ley, la Defensoría del Pueblo, aunque cabe decir que no gozaría del reconocimiento constitucional. Su sola creación jurídica, sin la inserción de facto en la realidad del país, obedeció a la necesidad de satisfacer una presión del contexto internacional, más que una preocupación real por los derechos humanos. Debemos recordar que es en el periodo de creación de esta figura, según la gráfica anteriormente expuesta, cuando más ascendería la deuda con el Banco Mundial, duplicándose en menos de 10 años.

En Latinoamérica, las particulares condiciones del escenario político y económico, motivarían a que las sociedades se organizaran, convirtiéndose en actores importantes en estos nuevos escenarios. La década de los años sesenta se caracterizaría por el cambio ideológico a nivel mundial que las propias sociedades experimentaron, manifestándose en contra de las estructuras de poder, que ya no cubrían las expectativas demandadas por los ciudadanos en cuanto a los aspectos relacionados con la expresión de sus libertades y derechos fundamentales.

A nivel regional, en Latinoamérica se registraron movimientos sociales importantes como en Chile, Argentina e incluso México, que se convertirían en un parteaguas respecto a la forma de entender el reconocimiento de los derechos del individuo frente al Estado. Como consecuencia de esto, seguiría un período marcado por la represión y la violencia por parte de los gobiernos en su afán por preservar un clima de control y estabilidad en la zona, utilizando, en muchos de los casos, el discurso anticomunista estadounidense de acuerdo a la conveniencia de sus particulares intereses, desplegando su poder en contra de la sociedad, por encima del orden jurídico encaminado a preservar la seguridad e integridad de los ciudadanos.

El cambio de la economía a nivel internacional que se mostrara desde la década de los años setenta, así como el desgaste del Estado de Bienestar, fueron factores que determinaron las políticas y las estrategias económicas de los Estados latinoamericanos en la década siguiente. Esto trajo consigo una serie de cambios en el orden social, y en nuevas condiciones para la inserción de los países más atrasados a un nuevo escenario mundial. Los derechos humanos serían un factor determinante en este nuevo contexto, y si bien quedarían aun muchos rezagos en tanto su protección, tan solo el surgimiento de la figura del *Ombudsman* en el contexto latinoamericano, se vuelve un signo de los nuevos tiempos, haciéndose necesaria la labor constante en su fortalecimiento paulatino y en su adecuación a las necesidades específicas de las sociedades en la que ha sido implementado.

### **c. Competencia de algunos *Ombudsmannen* en América Latina.**

A continuación, mencionaremos algunos aspectos en cuanto a la labor que llevan a cabo los *Ombudsmannen* de distintas naciones, respecto a la protección y defensa de los derechos humanos, de tipo económico, social y político. En lo que se refiere al aspecto económico, encontramos unidades específicas, para proteger el derecho a la propiedad agraria, y el derecho de los consumidores, por ejemplo, ubicadas en la estructura de las propias defensorías,<sup>557</sup> sobre todo en los países en que no existe un organismo competente, en las cuales se asume una línea especializada en la defensa del consumidor, como es el caso de Ecuador. En cuanto a este país, en su Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, incluso se establece la defensa de los derechos de los consumidores.

---

<sup>557</sup> Santiestevan J., *Op. Cit.*, p. 38.

En cuanto a aspectos políticos, en Perú, la Defensoría ha participado tanto en las negociaciones que han permitido una transición pacífica y definitiva hacia la democracia, como integrante de la Mesa de Diálogo promovida por la OEA, entre el gobierno y la oposición democrática. Asimismo, en la construcción de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que cumpliría posteriormente una función esencial en el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos de las décadas de los años ochenta y noventa; así como en la defensa del derecho a la información, y la exigencia de transparencia en el uso de los recursos presupuestales.<sup>558</sup>

En lo referente a los temas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, los Defensores del pueblo de Costa Rica,<sup>559</sup> Panamá y Perú, llevan a cabo una intensa promoción para que los ciudadanos participen en la lucha contra la corrupción, con base en el ejercicio de sus derechos sociales y políticos.

Asimismo, la función de “mediador” que el *Ombudsman* lleva a cabo le ha permitido desempeñar un rol esencial en los procesos electorales de diversos países de Centroamérica, donde se pronosticaban transiciones difíciles hacia la democracia, y gracias a su intervención han tenido resultados exitosos en climas sociales donde la paz ha prevalecido. En este sentido, se destacan los Defensores de Nicaragua y Guatemala.

En cuanto a los derechos sociales, los casos de Bolivia y Colombia se destacan por desarrollar intensas campañas para la erradicación de los cultivos ilegales, en ambos países. Asimismo, la Defensora del Pueblo de Bolivia ha trabajado intensamente por la defensa de los migrantes bolivianos en el exterior, y su trabajo es ampliamente reconocido en la región.<sup>560</sup>

---

<sup>558</sup> *Ibidem*, p. 46

<sup>559</sup> La privatización del Instituto Costarricense de Electricidad, planteó una oportunidad de intervención para el *Ombudsman* de este país, como agente mediador que asegurara la transparencia de este proceso.

<sup>560</sup> Guedán, Manuel, citado por Santiestevan, J., *Op. Cit.* p. 45.

Otro aspecto interesante que podemos observar en Perú, además del Defensor del Pueblo, es que coexisten Defensorías especializadas en ciertas líneas, como son la protección del Niño y del adolescente, de Adultos Mayores e Indígenas. Asimismo, dentro de organismos públicos como el Seguro Social, la Policía Nacional de Perú y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, se han creado diversas defensorías con el propósito de promover y defender los derechos de los asegurados.

Un punto interesante en el que coinciden los defensores de la región andina y centroamericana con México, es en el establecimiento de programas especializados, diseñados en función de los grupos más vulnerables de la población, como por ejemplo, la defensa de los derechos de la mujer, además de promover distintos programas para incrementar la participación de la mujer en la vida pública de estos países.

También de carácter social, ha sido la amplia labor que llevan a cabo algunos países como Guatemala, Nicaragua y México en cuanto a la protección de los derechos de los indígenas, ya que esto ha influido para hacer extensiva esta protección a las poblaciones afrodescendientes.

La actuación que ha tenido el Defensor del pueblo en Argentina, ha venido integrando aspectos de distintos tipos, entre los que sobresalen los sociales y económicos, derivados de la fuerte crisis por la que atravesó este país, hace unos años. En cuanto a esto, la participación del *Ombudsman* en la solución de problemáticas complejas relativas al empleo y a la seguridad social, han enriquecido su desempeño notablemente.<sup>561</sup>

---

<sup>561</sup> Los esfuerzos realizados por este organismo han impulsado la creación de regímenes asistenciales tendentes a minimizar el impacto que el desempleo ha tenido, sobre todo en los adultos mayores que estaban por jubilarse. Asimismo, la agudización de los problemas relativos a la falta de pago de servicios, como agua y teléfono, con la consecuente suspensión de los mismos, provocó que una gran cantidad de usuarios presentaran quejas a fin de solicitar la intervención del *Ombudsman* argentino para renegociar contratos, refinanciar los adeudos y seguir gozando de estos servicios.

Por otro lado, una modalidad en cuanto al *Ombudsman* como órgano de control externo muy innovadora, se está llevando a cabo en la región andina, y se le conoce como *auditorías sociales*. Consiste en el compromiso de la oficina del *Ombudsman* de llevar a cabo una investigación sobre el desarrollo de programas sociales a cargo de oficinas del gobierno “para medir su transparencia, eficiencia y eficacia en función de indicadores preestablecidos y de una metodología participativa, que promueva un *control de calidad externo* comprometido con los derechos de los beneficiarios.”<sup>562</sup>

Con el propósito de realizar un análisis cuantitativo de los principales problemas planteados en las quejas denunciadas en una muestra de los Defensores de los países examinados previamente, y al mismo tiempo, establecer coincidencias y diferencias con una base más objetiva, se construyó el siguiente cuadro.

**Cuadro No.1**

**Violaciones a los derechos humanos ó áreas de protección con mayor incidencia en las quejas presentadas ante los Defensores del Pueblo.**

De acuerdo a los informes anuales del 2005 publicados en Internet

	México	% Quejas	España*	% Quejas
Ejercicio indebido de la función pública		38.85%	Ordenación territorial	59.15%
Prestación indebida de servicio público		16.88%	Administración económica	9.29%
Negativa al derecho de petición		13.89%	Educación y cultura	8.22%
Negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud		11.23%	Sanidad y asuntos sociales	6.63%
Violación a los derechos de los migrantes		10.41%		
	Perú**	% Quejas	Bolivia	% Quejas
Adultos mayores		36.60%	Derecho a exigir responsabilidad sobre actos de administración pública	27.67%
Mujeres		34.25%	Derecho a la petición	19.24%
Víctimas de la violencia		9.27%	Derecho a las garantías procesales	7.58%
Personas privadas de la libertad		6.81%	Derecho de los adultos mayores y seguridad social	7.28%
Pueblos indígenas		4.84%	Derecho a la dignidad	4.64%
			Derecho a la integridad personal	4.21%
			Derecho al trabajo	3.41%
			Derecho a la educación	2.86%
			Derecho al salario justo	2.62%
			Derecho a la libertad personal	2.34%
	Argentina	% Quejas		
Administración de empleo y Seguridad Social		42.13%		
Usuarios, Obras y Servicios Públicos, Economía, finanzas y tributos		26.65%		
Derechos humanos, Adm. De justicia, acción social, mujer, niños y adolescencia		15.87%		
Salud, Acción social, educación y cultura		13.84%		
Medio Ambiente y desarrollo sustentable		1.46%		
Asesoría legal y contencioso		0.05%		

\* 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

\*\* En el caso de Perú, el período que comprende su informe está entre abril del 2004 y abril del 2005.

En este esquema, podemos observar el impacto que siguen teniendo los actos administrativos, que muestran un desempeño inadecuado de la función pública, en las quejas presentadas ante los organismos que estamos analizando, y que es compartido por tres de los cuatro países latinoamericanos de nuestro ejemplo. En este sentido, se aprecia la diferencia con países desarrollados como España, cuyo mayor porcentaje en quejas corresponde a ordenamiento territorial, que engloba aspectos relacionados con protección del medio ambiente natural y urbanístico, y el tema de Educación y Cultura, sólo comunes con Argentina, aunque en distintos porcentajes.

Para el caso de México, los cuatro primeros hechos denunciados que constituyen el 86.93% del total, involucran aspectos relacionados con un desempeño deficiente de los servidores públicos. Entre estos, los temas de transparencia, relacionados con el derecho de petición, constituyen el 13.89% de las quejas, ubicándose en el tercer lugar de los hechos denunciados.<sup>563</sup> Bolivia muestra de forma inmediata su similitud con México, en cuanto a los problemas de administración, en aspectos de transparencia, y otros relacionados con justicia y seguridad social, que representan un 61.77% de las quejas presentadas. Argentina también muestra aspectos de mala administración en cuanto a impartición de justicia y servicios sociales con un porcentaje del 15.87%.

Asimismo, las violaciones a los derechos de los migrantes que ocupan el quinto lugar en México, con un 10.41%, también son comunes para Bolivia, y las reflejan, según su informe, en los rubros relativos al derecho a la dignidad, a la integridad personal y derecho al trabajo que constituyen un 12.26% en su conjunto. Un caso distinto es Perú, donde los efectos de la promoción de sus programas sociales, se ha

---

<sup>563</sup> Cabe decir que el tipo de quejas ha ido cambiando paulatinamente en México, convirtiéndose en un indicador importante sobre la realidad del país en este tema. Después de haber sido la tortura uno de los principales motivos de queja con la PGR o la PFP, ha habido a últimas fechas un cambio notable, estando a la cabeza el Seguro Social, el ISSSTE o la Comisión Federal de Electricidad, por citar unos ejemplos.

reflejado en una mayor exigencia de los derechos correspondientes a estos individuos, lo anterior se aprecia en el 91.77% de las denuncias presentadas ante este organismo.

En el caso de Argentina, la severa crisis que vivió hace unos años, impactó en la participación del Defensor de este país como mediador en conflictos derivados de la falta de empleo, y su impacto en el tema de pensiones. Por lo que, estos aspectos constituyen el 42.13% de las quejas presentadas ante este organismo. Al mismo tiempo, la suspensión de servicios públicos por falta de pago, ha motivado que los usuarios se acerquen a este organismo para solicitar su intervención para renegociar contratos, saldar adeudos y reactivar servicios. Derivado de lo anterior, el 26.65% de las quejas presentadas están relacionadas con estos hechos.

Como temas de excepcional coincidencia entre América Latina y España, encontramos en esta última, un porcentaje del 9.29% de quejas relativas a la administración económica, que integra variables relacionadas con el desempeño inadecuado de los servidores públicos en cuanto a cálculo de impuestos incorrecto, y al mal manejo de las sociedades de información. El tema de la salud también se encuentra presente en tres de los cinco países analizados: México, España y Argentina, ocupando el cuarto lugar en cada uno de ellos, como un servicio con grandes oportunidades de mejora.

Sin embargo, el primer sitio de las quejas denunciadas al Defensor español, lo ocupan con un 59.15%, las denuncias involucradas con temas de ordenamiento territorial, tanto urbanístico como ambiental. La defensa del ambiente urbano, tendente a preservar la riqueza arquitectónica y regular la densidad demográfica óptima para el desarrollo humano, ha impulsado a los ciudadanos a exigir a las autoridades el máximo cuidado para autorizar desarrollos urbanos que puedan contravenir estos principios,

según el reciente Informe Fortou, de la UE.<sup>564</sup> Como observamos este dimensionamiento de los ciudadanos para regular estos aspectos, no tiene ningún punto común con la demanda ciudadana en Latinoamérica. La conservación del patrimonio también está relacionada con aspectos culturales y de Educación, que en España constituyen el 8.22% del total de quejas y que sólo tiene coincidencia con Argentina, como podemos apreciar.

Por otro lado, la defensa del medio ambiente natural ha venido siendo, en los últimos años, prioritaria para los europeos, que han vivido de manera palpable los efectos del desequilibrio ecológico. Por lo que, la exigencia a las autoridades para la regulación de estos aspectos se observa en este tipo de denuncias. De nuevo, el único país donde se muestra de forma muy incipiente esta preocupación es Argentina, con un 1.46% de las quejas relativas a la protección efectiva del medio ambiente.

En Latinoamérica, observamos que hay similitudes entre las problemáticas y programas que los Defensores del Pueblo manejan en la región, derivadas de las características comunes a estas naciones, que han permitido enriquecer la implementación de los programas que se han llevado a cabo, dándoles un carácter “preventivo”, a fin de obtener resultados de fondo. Además de examinar estas similitudes, se pudieron apreciar algunas diferencias sobresalientes en la actuación de los Defensores latinoamericanos respecto a México. En este sentido destaca, la amplia labor que ha llevado a cabo el *Ombudsman* argentino, a fin de que la reactivación de la economía no constituya una crisis más para sociedad, fungiendo como intermediario en

---

<sup>564</sup> El Informe Fortou, fue un documento emitido por la Unión Europea a fines de 2006, con el propósito de regular el “boom” urbanístico que con argumentos de desarrollar zonas turísticas y llenar el déficit de vivienda, se está registrando en diversos lugares como Valencia, España. Esto ha desatado una gran polémica en toda la UE, en la cual, se habla de que los funcionarios públicos responsables de la autorización de estos desarrollos no están actuando de forma ética al dar luz verde ante estas iniciativas. Extraído del artículo “El PP tacha de “panfleto” el informe de los eurodiputados”, Diario *El País*, España, del 29 de marzo del 2007. Disponible en versión electrónica en: [http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/PP/tacha/panfleto/informe/eurodiputados/elpepuespval/20070329elpval\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/PP/tacha/panfleto/informe/eurodiputados/elpepuespval/20070329elpval_1/Tes)

la solución de los conflictos derivados de la prestación de los servicios públicos para los ciudadanos. Asimismo, en el tema político, se pudo apreciar la participación de estas instituciones en transiciones que podían tener resultados trágicos, pero con la intervención del *Ombudsman*, se lograron de la mejor manera, sobre todo en Centroamérica.

Por último, se puede concluir que la evolución de los organismos oficiales responsables del respeto a los derechos humanos, ha sido impulsada en gran medida por las necesidades y exigencias que el desarrollo de las distintas sociedades del mundo ha venido determinando, influidas también por el entorno global. Asimismo, la crítica internacional que constantemente está evaluando desde distintos foros la salvaguarda de los derechos humanos por parte de los gobiernos y de los organismos específicos, constituye un apoyo para la labor de estos últimos, en cuanto al cumplimiento y observancia de los mismos.

## **Capítulo 7.**

### **La creación de la CNDH a la luz de los debates legislativos.**

Los temas que se han examinado en los capítulos de este estudio, fueron producto, inicialmente, del análisis de documentos oficiales como el decreto de creación de la CNDH como órgano desconcentrado, presentado por el presidente Salinas, así como de los debates legislativos en los que, posteriormente, se discutió su reconocimiento constitucional como Organismo descentralizado y la aprobación de su regulación correspondiente.<sup>565</sup>

A través de estas discusiones parlamentarias, se identificaron las diversas variables del contexto internacional, así como las vertientes política, social, económica y jurídica que, de acuerdo con el punto de vista de los legisladores, hacían necesaria la existencia de una política oficial en materia de derechos humanos, así como de un organismo responsable de la misma. El análisis de estos debates pudo mostrarnos las contradicciones que se trataron en nuestra tesis en cada una de las vertientes tanto nacionales como las referentes al contexto internacional. En este sentido, observamos interesante realizar un análisis general de los argumentos manifestados, y vincularlos con aspectos importantes de cada partido, respecto al tema que nos ocupa.

Derivado de lo anterior, en este apartado, en primer término se presenta un breve acercamiento a la composición de la LV Legislatura, a la cual pertenecieron los legisladores participantes, a fin de brindar un panorama general de la conformación del Congreso. Posteriormente se revisarán los resultados generales del análisis de los

---

<sup>565</sup> Refiriéndonos a los debates legislativos, en las sesiones del 13 de diciembre de 1991 y del 23 de junio de 1992, los diputados expresaron su postura de apoyo al reconocimiento de autonomía para la CNDH, y a la aprobación de su ley y reglamento. Los legisladores señalaron, desde distintos ángulos, la problemática que se registraba en el país en cuanto a la situación de los derechos humanos y los problemas específicos que se habían presentado hasta ese momento en cuanto a su protección y salvaguarda por parte del Estado.

distintos planteamientos expresados por los legisladores en las sesiones antes mencionadas.

### 7.1 Conformación de la Cámara de Diputados en la LV Legislatura.

Es importante comentar que los diputados a los cuales les correspondió participar en el otorgamiento de autonomía a la CNDH, como órgano descentralizado y, posteriormente, en la aprobación de su ley y reglamento, pertenecían a la LV Legislatura del Congreso de la Unión de México, que inició sus funciones el 1º de septiembre de 1991, y concluyó el 31 de agosto de 1994.<sup>566</sup> En la siguiente tabla, podemos observar la conformación de esta Cámara en ese momento<sup>567</sup>:

Número de Diputados por partido político en la LV Legislatura:

<b>Partido</b>	<b>Diputados</b>
Partido Revolucionario Institucional	320
Partido Acción Nacional	89
Partido de la Revolución Democrática	41
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	23
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	15
Partido Popular Socialista	12

<sup>566</sup> En esta legislatura el Partido Revolucionario Institucional recuperó la mayoría que había perdido anteriormente y obtuvo casi las tres cuartas partes de la Cámara de Diputados. Esto fue importante, en relación al respaldo que el presidente Salinas requería de este sector del Congreso para la aprobación de sus iniciativas. La Cámara de Diputados estuvo compuesta por 500 legisladores electos para un periodo de tres años y no reelegibles para el periodo inmediato. 300 Diputados fueron electos mediante voto directo por cada uno de los Distritos Electorales del país, y los otros 200 mediando un sistema de listas votadas en cada una de las Circunscripciones electorales.

<sup>567</sup>

Como se aprecia, la representación del PRI en la Cámara de Diputados, no tiene ninguna comparación con alguna otra, en cuanto a su porcentaje. El 64% que podía tener de peso en las decisiones, no es comparable con la del partido que le sigue, el PAN, con un 17.8%. Asimismo, aun cuando los partidos de izquierda, buscando incrementar su participación individual, optaban por voto común, su participación sumaba un 18%. De tal forma, que incluso como oposición, los partidos de izquierda y el PAN, no lograban hacer un contrapeso significativo respecto a la votación para la aprobación o rechazo de las iniciativas presidenciales, como fue el caso específico de la Ley y Reglamento de la CNDH. La revisión de esta discusión es de utilidad debido a que es posible identificar las posturas de las distintas fuerzas políticas respecto a la inserción de la figura del *Ombudsman* en el orden jurídico mexicano.

## **7.2 Diputados participantes en los debates legislativos. La situación de los derechos humanos analizada desde el Congreso.<sup>568</sup>**

En el debate del 13 de diciembre de 1991, trece diputados intervinieron como oradores, representando a los siguientes grupos parlamentarios: del Partido Popular Socialista, Héctor Ramírez Cuellar; del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Servando Hernández; del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Popular, Félix Bautista; del Partido de la Revolución Democrática, Humberto Zazueta y Jorge Moscoso; del Partido Acción Nacional, Luis Felipe Bravo, Víctor Orduña Muñoz y Pablo Emilio Madero; del Partido Revolucionario Institucional, Guillermo González Díaz, Francisco Arroyo, Juan Ramiro Robledo Rincón y Amador Rodríguez Lozano.

En la sesión del 23 de junio de 1992, además de los diputados anteriores, también participaron como oradores: Tomás González de Luna, de la fracción

---

<sup>568</sup> Es importante destacar que para este análisis particular se tomaron en cuenta, sobre todo, los argumentos que mostraban antecedentes o alguna relación con la situación de los derechos humanos.

independiente de la Cámara de Diputados; Cuauhtémoc López Sánchez Coello, del Partido Revolucionario Institucional y Martín Tavira Urióstegui del Partido Popular Socialista. Es importante mencionar que en total se registraron cincuenta y seis intervenciones formales en ambos debates. Cada legislador tomó la palabra entre una y dos ocasiones, en ambas sesiones, sobresaliendo del promedio:

- Juan Ramiro Robledo Rincón y Amador Rodríguez Lozano, del PRI, quienes participaron en ambos debates. Intervinieron en promedio en seis ocasiones. Lo anterior, debido a que las propuestas que se discutieron venían del Ejecutivo, que pertenecía al mismo partido, y ellos tuvieron que defenderlas en contra de los argumentos del resto de los partidos.
- Carlos González Durán y Víctor Orduña Muñoz, del PAN, registraron cuatro intervenciones en promedio. En ambos debates, estos diputados exigieron de manera muy insistente, ampliar la competencia de la Comisión para salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos. Incluso, argumentaron que, aunque las cuestiones electorales quedaran a cargo de la institución correspondiente, la experiencia de otros países demostraba que estos derechos debían ser tutelados por todos los organismos de protección de los derechos humanos.<sup>569</sup>
- Humberto Zazueta Aguilar, del PRD. Además de intervenir en ambos debates, con tres participaciones en promedio, destaca debido a la extensión y riqueza de sus discursos en cuanto al surgimiento y desarrollo internacional del tema de los derechos humanos. En el segundo debate, discutió con los priístas acerca de la naturaleza de la figura del *Ombudsman*

---

<sup>569</sup> Debemos recordar el fraude de las elecciones en Chihuahua fue llevado por los panistas a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en 1989, por lo que, este acontecimiento puede explicar su insistencia en este punto.

y sostuvo que la experiencia internacional determinaba que la creación del mismo debía surgir del Congreso y no del Ejecutivo.

- Martín Tavira Urióstegui, del PPS. Este diputado sólo participó en el segundo debate, con tres intervenciones.<sup>570</sup> Al igual que en el caso de Zazueta, la exposición de este diputado tuvo muchas vetas para analizar en cuanto a la postura de la izquierda, respecto a la creación de un organismo protector de los derechos humanos en México. En la última sesión, Tavira sostuvo una discusión con Amador Rodríguez Lozano del PRI, retomando diversos aspectos de derecho constitucional que fortalecían el punto relativo a la designación del presidente y autoridades de la CNDH, que debía quedar a cargo del Congreso, como representante de la sociedad.
- Juan de Dios Castro, del PAN. Sólo participó en el primer debate, con tres intervenciones, en el cual se centró en una discusión con los diputados del PRI, en cuanto a la no competencia de la CNDH en asuntos de carácter jurisdiccional.

### **La situación de los derechos humanos analizada desde el Congreso.**

A continuación se presentan los argumentos manifestados por cada partido y su vinculación con aspectos centrales en cuanto a la situación de los derechos humanos en México, y, particularmente, respecto a la creación de la CNDH. Es importante mencionar que, los temas centrales citados, fueron analizados a detalle en los capítulos previos, por lo que no se hace mayor referencia a los hechos y conceptos citados.

---

<sup>570</sup> Sin embargo, su compañero de partido Héctor Ramírez Cuellar comentó en el primer foro, que el diputado Tavira había participado ampliamente en la elaboración de la propuesta presentada por este partido, excusando su ausencia.

**a. Partidos con orientación ideológica de izquierda (PRD, PPS, PFCRN y PARM).<sup>571</sup>**

La experiencia y conocimientos de los ideólogos de esta corriente política, se reflejaron en su discurso centrado en la necesidad de una lucha social permanente y que, a manera de reclamo, manifestaron durante las reuniones parlamentarias analizadas, destacando los siguientes puntos, extraídos de distintos fragmentos de la versión estenográfica de los debates legislativos en el Congreso.

**Contexto internacional**

*Política intervencionista norteamericana y Dictaduras latinoamericanas.* Puntos planteados por los diputados del PPS, PRD y de la Fracción Independiente de la Cámara. Enfatizaron el impacto que las dictaduras apoyadas por Estados Unidos tuvieron en Latinoamérica, señalando que estos actos fueron arbitrarios, ilegales e injustos y que lesionaron gravemente los derechos humanos de la población de estos países.

*Estados Unidos y sus estrategias por alcanzar el hegemonismo.* Puntos de los diputados del PRD y PPS. Señalaron cómo la estrategia de intervención que históricamente ha utilizado Estados Unidos, a través del discurso democrático, violentó los derechos a la autodeterminación de los países y venía lesionando la dignidad de sus habitantes. Asimismo, mencionaron cómo este país ignoró las violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno mexicano, por así convenir a sus intereses y destacaron la afectación del nivel de bienestar en los países de la región, a raíz de la adopción de las políticas impuestas por Washington, mediante el nuevo esquema neoliberal.

---

<sup>571</sup> Es interesante resaltar como, en las discusiones parlamentarias que se analizaron, destacan los argumentos de los diputados con una orientación ideológica de izquierda, señalando diversos aspectos de los antecedentes y desarrollo de los derechos humanos en México, así como la influencia del contexto internacional en este proceso.

*Derecho Internacional: importancia, organismos e instrumentos.* Puntos de los diputados del PRD y PPS. Se destacó la importancia que el derecho internacional había adquirido en el tema de los derechos humanos, y cómo la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales implicaban la obligación de su observancia para los países participantes. Los legisladores resaltaron los instrumentos que México había ratificado hasta ese momento, entre éstos la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual reconoce la importancia de los derechos políticos y laborales como derechos humanos y cuya observancia se utiliza para evaluar el nivel de cumplimiento de cada nación en el tema.

La no competencia de la CNDH en los temas laborales, consideraron que estaba vinculada con la adopción del modelo neoliberal que el partido en el poder necesitaba consolidar, a fin de que la existencia de sindicatos fuertes no desalentara la inversión extranjera en el proceso de apertura económica. En cuanto a la falta de competencia en temas políticos relacionados con el aspecto electoral, consideraron que no era conveniente para el gobierno, ya que la implementación de un sistema electoral desvinculado del gobierno, planteaba un riesgo para la permanencia del partido en el poder.

*Estados Unidos, la importancia del nuevo modelo económico global y los derechos humanos.* Puntos señalados en los argumentos del PRD. Argumentaron que la política que el presidente Salinas implementó en materia de derechos humanos respondía a su necesidad de integrar al país a la economía global que el nuevo entorno exigía, y así contar con un instrumento que otorgara garantías para la seguridad del inversionista extranjero. En este sentido, señalaron el proyecto de la *Iniciativa para las Américas*,

que el presidente Bush impulsó en los inicios de la década de los años noventa como un programa de ayuda, liberalización de comercio, y ajuste estructural, siendo en realidad un instrumento más en su búsqueda por establecer el control económico en el hemisferio, que llevaría posteriormente a las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio. Al mismo tiempo, declararon que la esfera de competencia de la política que el presidente Salinas planteaba, en cuanto a la protección y salvaguarda de los derechos humanos, se constreñía a los principios norteamericanos que al respecto, estaban plasmados en el Tratado de Santa Fe II de 1988.

*ONG, su papel e importancia a nivel internacional en cuanto a la protección y salvaguarda de los derechos humanos.* Puntos planteados por los diputados del PRD. Se destacó el papel que ha venido tomando la sociedad civil organizada en estas agrupaciones en cuanto a la vigencia internacional de los derechos humanos, así como el rol que la sociedad tomó para poner límites a la acción del Estado en contra de los ciudadanos, que había ido creciendo y tomando fuerza en el mundo. Mencionaron de forma específica a *Americas Watch* y Amnistía Internacional, que acogieron y dieron seguimiento a los casos de violaciones a los derechos humanos en todo el mundo, y gracias a su labor, se presentaron de manera oficial, ante los organismos internacionales correspondientes.

*Derechos Humanos, su origen y evolución histórica.* Puntos de los diputados del PPS, PRD y PFCRN. Señalaron que este tema no era nuevo y que ha constituido una lucha

social permanente para alcanzar su vigencia universal.<sup>572</sup> Opinaron que, en ese momento, ya no era necesario, en el caso de los derechos individuales, lidiar por su reconocimiento jurídico. Sin embargo, sí era menester continuar la lucha para asegurar la vigencia de los derechos sociales y de los derechos de las naciones, a fin de establecer bases sólidas para el desarrollo de sociedades democráticas que limitaran eficazmente el papel del Estado en este nuevo modelo.

### **Contexto nacional**

*La situación de los derechos humanos en México.* Puntos contenidos en los argumentos de los oradores del PRD; PARM; PPS; PFCRN y de la Fracción Independiente de la Cámara de Diputados. Se mencionaron algunos aspectos del desarrollo histórico de la situación de los derechos humanos en México, desde la Independencia hasta la década de los años noventa.

Los legisladores resaltaron cómo, en la época moderna, el gobierno con su proceder autoritario y represivo había sido el responsable de los atropellos a los derechos humanos de la población, sobre todo de los levantamientos sociales más representativos del s. XX, como el de los ferrocarrileros (1958) y de los estudiantes (1968 y 1971), cuyas exigencias estaban relacionadas con el poco respeto de las autoridades a los derechos fundamentales, como la libertad de expresión y de

---

<sup>572</sup> Cabe recordar, por ejemplo, uno de los presupuestos del Frente Nacional Democrático, que serviría como una de las columnas ideológicas del PRD, que en el primer discurso que pronunciaron relativo a sus objetivos, señalaban que buscarían y harían respetar "...los principios constitucionales del Estado democrático de derecho fundado en el respeto público y privado a los derechos fundamentales de la persona, del ciudadano, de sus organizaciones libremente constituidas y de la sociedad en su conjunto; un sistema de justicia pronta, imparcial y expedita sobre seguridad pública, procuración y administración de justicia y sistema penitenciario; la prosperidad nacional a partir de la justicia social y económica fundada en la igualdad de oportunidades, del crecimiento equitativo y productivo de la economía nacional para beneficio de los mexicanos, y del aprovechamiento racional de los recursos nacionales en armonía con la preservación y regeneración de la naturaleza, base de la subsistencia; el ejercicio irrestricto de la soberanía nacional; la libre autodeterminación de los pueblos fundada en el respeto internacional a sus derechos y libertades fundamentales y en la no-intervención de estados extranjeros en el ejercicio soberano de esos derechos y libertades, entre otros." En Maldonado, Samuel, *Los orígenes del PRD*, PRD, México, 1989, y *Declaración de Principios del PRD*, México, 2000.

asociación, consagrados en la Constitución. En este sentido, resaltaron el papel que la sociedad había tenido al manifestarse en contra de los abusos del régimen y demandar, incluso a nivel internacional, las arbitrariedades que se llevaron a cabo para detener estas manifestaciones.

Los legisladores enfatizaron que, durante los primeros tres meses del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se llevaron a cabo diversos atropellos en contra de grupos opositores al régimen, resaltando el caso del asesinato de Norma Corona, mediante la acción de las fuerzas policíacas. De forma particular, aludían a la situación en el Distrito Federal, controlada en esa época por Miguel Nassar Haro, conocido por la violencia de su participación en los acontecimientos del 68 y del 71. Hicieron hincapié en las violaciones a los derechos humanos que se registraban a nivel municipal, por lo que consideraron importante que desde ese nivel, se constituyera el sistema de protección de los mismos, en México.

Consideraron que, en esos momentos, la presión internacional era tal, que el gobierno se veía obligado a tomar acciones para asegurar, en sus términos, la vigencia de los derechos humanos en el país, ya que los mecanismos que hasta ese momento se habían implementado, como el “Juicio de Amparo”, no habían logrado frenar los excesos del poder estatal.

*Vertiente política.* Puntos de los diputados de los partidos PRD y PFCRN. Los legisladores señalaron que el momento en el que se dio respuesta oficial a la situación de los derechos humanos en México, estuvo marcado por una severa crisis del partido en el poder.<sup>573</sup> El autoritarismo y la manipulación para asegurar la sucesión, y que lo

---

<sup>573</sup> En 1988, después de que Carlos Salinas fue declarado triunfador en las urnas, se empezó a hablar de un supuesto fraude, al presumirse por los resultados de las casillas, que quien había ganado era Cárdenas. Este hecho volvió aun más ríspido el contexto nacional en el cual el nuevo mandatario debía gobernar. Se hablaba de un Estado con una ausencia total de derecho, un alto nivel de corrupción, un amplio deterioro

habían caracterizado desde sus orígenes, lo enfrentaban a una sociedad dispuesta a exigir sus derechos a cualquier nivel, respaldada por el reconocimiento que la sociedad civil había alcanzado a nivel internacional.

*Vertiente social.* Aspectos manifestados por los representantes del PRD y de la Fracción Independiente de la Cámara de Diputados. Sobresalió el reconocimiento que las ONGs estaban alcanzando en su lucha por la vigencia de los derechos humanos en México, y su labor para canalizar los abusos estatales hacia las vías oficiales de corte internacional. Destacaron también que su origen derivó de los constantes atropellos llevados a cabo por el gobierno y a la falta de espacios de expresión para la ciudadanía, señalando que, sin la existencia de estas organizaciones, mucha gente afectada por las distintas represiones habría perdido su libertad, e incluso la vida. La fuerza que habían tomado hasta ese momento, representaba una verdadera oposición a las políticas autoritarias del régimen, siendo un contrapeso frente a las mismas, y exigiendo una mayor participación en la política del país a través de las instancias que garantizaran el reconocimiento jurídico de los derechos humanos.<sup>574</sup> Enfatizaron la necesidad de que estas organizaciones tuvieran un papel decisivo en el trabajo encomendado a la CNDH.

---

de las condiciones económicas de la población, pésima distribución de la riqueza y sobre todo, un gobierno que ignoraba la dignidad humana y con un nulo respeto a los derechos humanos. Este desalentador panorama suponía un terreno fértil para otras opciones políticas, y fue aprovechado por Cárdenas, proponiendo a los representantes de la coalición que lo había postulado para la presidencia de México, unirse para conformar el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Los partidos con un número mayor de electores: PARM, PPS y PFCRN no aceptaron lo anterior, ya que no quisieron perder su registro, sin embargo, los más pequeños que en ocasiones trabajaban al amparo del registro del PMS, se unieron al PRD, observando en esta integración un recurso para continuar sus actividades. De esta forma el 26 de mayo de 1989, la Comisión Federal Electoral otorgó el reconocimiento del cambio de denominación del Partido Mexicano Socialista por Partido de la Revolución Democrática.

<sup>574</sup> La izquierda mexicana se ha identificado históricamente como defensora de los derechos sociales, sobre todo del sector popular al manifestarse en contra del régimen, exigiendo el cumplimiento del pacto social por parte del gobierno, tomando fuerza al conjugarse con las condiciones que el país atravesaría a partir de la década de los setenta. Esto alentaría el surgimiento de guerrillas urbanas y rurales que los grupos de las fuerzas policíacas especiales se encargarían de someter.

*Vertiente jurídica.* Argumentos presentados por los legisladores del PRD, PPS y PARM. Aludieron a la inexistencia de un Estado de Derecho en el país, pues a pesar de que la Constitución reconocía a un alto nivel los tratados internacionales en la materia ratificados por México, y la misma contenía las bases para el respeto de las garantías individuales y los derechos sociales, estos se ignoraban, subordinándolos a los intereses del grupo en el poder. Al mismo tiempo, mencionaron que a pesar de existir instrumentos como el Juicio de Garantías o Amparo y la defensoría de oficio, éstos no habían detenido los abusos e irregularidades del proceso de administración de justicia en el país. Por lo anterior, aceptaban la creación de la CNDH como una alternativa que pudiera dar una respuesta a este problema.

*Vertiente institucional.* Todos los partidos de izquierda votaron a favor de la creación de la CNDH, considerando que constituía un avance en la postura oficial para dar una respuesta a las violaciones a los derechos humanos que el gobierno había venido cometiendo hasta ese momento. Dejaron claro que su creación obedeció a la necesidad de legitimar el gobierno de Carlos Salinas y cumplir con los compromisos internacionales que el nuevo entorno global exigía. Aunque todos aprobaron la Ley y Reglamento de la CNDH en lo general, también manifestaron su desaprobación en cuanto a la competencia de la misma, constreñida a la vigencia de las garantías individuales, sin tomar participación formalmente en cuanto a los derechos políticos, laborales y cuestiones jurisdiccionales.<sup>575</sup> Otro punto central de la discusión sería la

---

<sup>575</sup> Respecto a la exigencia de la izquierda por los derechos laborales, debemos recordar que en 1987 se unen el Partido Socialista Unido de México (PSUM) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), ambos de izquierda, dando origen al Partido Mexicano Socialista (PMS). La prédica del nuevo partido fue impulsar la democracia, basada en el socialismo y en un nuevo esquema social y económico que proporcionara un bienestar real al sector de los trabajadores. De ahí se derivan los primeros postulados de los derechos laborales, de tipo colectivo en los enunciados de los partidos políticos.

designación de las principales autoridades del Organismo por parte del Ejecutivo y no del Congreso.

## **b. Partido Acción Nacional – PAN.**<sup>576</sup>

### **Contexto Internacional**

*Derecho Internacional.* Se hizo un énfasis en la obligatoriedad de México de observar los instrumentos internacionales que había ratificado, para que los ciudadanos pudieran hacer exigibles los compromisos que se establecieron en el Pacto de San José o Convención Americana de Derechos Humanos, relativos a los derechos humanos de carácter político y al establecimiento de un organismo oficial responsable de la protección y salvaguarda de los derechos humanos.

*Derechos humanos.* Los señalamientos expresados son congruentes con la postura y trayectoria histórica del Partido Acción Nacional, en cuanto al reconocimiento de la dignidad humana como base para el establecimiento de un Estado democrático, y cuyo respeto por parte del Estado, era un tema exigido por la sociedad civil.<sup>577</sup> En cuanto a la no competencia de la CNDH en distintos temas, sobresale la importancia que

---

<sup>576</sup> El origen y trayectoria de este partido no ha sido tan accidentada como la identificada para el sector de izquierda que se vincula con la historia del PRD. El Partido Acción Nacional se fundó en 1939, como una reacción de sectores de clases media y alta, que a raíz del movimiento revolucionario mexicano habían perdido sus fortunas. Entre los fundadores del partido se encontraban abogados, en su mayoría, universitarios, médicos, y empresarios católicos que no se identificaban con la cultura revolucionaria que prevalecía en el llamado “sector popular” de ese momento, al cual pertenecían los obreros y campesinos. Soledad Loaeza señala que Acción Nacional significó, en esos años, un proyecto político alternativo para “un sector de la sociedad que había sido excluido de la lucha por el poder cuando se afianzó la hegemonía cultural de la Revolución mexicana”. Ver Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1934-1994. Oposición real y partido de protesta*, FCE, México, 1999.

<sup>577</sup> Basta recordar que el mismo Gómez Morín, considerado formalmente como el fundador del PAN y uno de sus principales ideólogos, planteó desde un inicio que entre los objetivos de su partido no estaría la conquista del poder sino brindar una alternativa para la socialización política de la ciudadanía todavía poco organizada. Por lo tanto, se estableció que el partido podría apoyar a un candidato presidencial, e incluso hacer proselitismo, pero la labor central, sería la educación y creación de una conciencia ciudadana participativa y demandante de sus derechos civiles y políticos, frente a la hegemonía del PRI. Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1934-1994... O.p Cit.*

concedieron a los derechos políticos, destacando que no debían ser tomados como intervención de la CNDH en asuntos electorales, sino dirigidos al respeto al sufragio y a la transparencia de las elecciones. También subrayaron la importancia de la participación de este órgano en asuntos jurisdiccionales, ya que consideraban que era la garantía de un juicio justo, que el Estado debería otorgar a los ciudadanos, a fin de que el procedimiento se llevase conforme a derecho y en los tiempos establecidos con este propósito.

*Vertiente jurídica.* Los legisladores mencionaron la inoperancia de algunos instrumentos establecidos por el orden jurídico mexicano para la protección de las garantías individuales, como el juicio de amparo y la defensoría de oficio. Expusieron cómo el aspecto económico afectaba, tanto el nivel de desempeño de los defensores de oficio, como los trámites que tienen que realizarse para la contratación de un abogado que gestionara un juicio de amparo, resultando por lo anterior, un procedimiento sumamente oneroso.

*Vertiente política.* Los diputados manifestaron que la problemática que estaba atravesando el país durante el período salinista, tenía como origen el inadecuado manejo político que el gobierno había realizado desde mucho tiempo atrás por los encargados de ejercer el poder.<sup>578</sup> Consideraron que el respeto a la dignidad humana había sido ignorado y por ello era difícil establecer un Estado democrático con las

---

<sup>578</sup> Debemos recordar que desde su declaración de principios de 1939, la postura del PAN era que: “La opresión y la injusticia son contrarias a los intereses nacionales y degradantes de la persona. Resultan de que el Poder se ejerza para fines que no le son propios o por un Gobierno que no sea expresión auténtica de la colectividad... Sólo pueden ser evitadas mediante el recto ejercicio de la autoridad, que no es el capricho de un hombre o de un grupo, sino que tiene por fin la realización del bien común, que simultáneamente implica la justicia y la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto y la protección de la persona...” Ver Reveles, Francisco, *El proceso de institucionalización organizativo del Partido Acción Nacional*, Tesis doctoral, FCPyS/UNAM, México, 1996.

limitaciones que se estaban imponiendo al organismo responsable de la salvaguarda de los derechos humanos.

*Vertiente social.* Los oradores resaltaron la importancia de la sociedad civil en el reconocimiento por parte de Salinas de la crítica situación de los derechos humanos en México. Establecieron que la nueva postura no obedecía a una transformación legislativa, sino a un proceso social que se había iniciado mucho tiempo atrás.

### **c. Partido Revolucionario Institucional - PRI<sup>579</sup>**

El enfoque de los argumentos de este partido giró, en gran medida, en torno a aspectos jurídicos e institucionales relativos al tema de los derechos humanos.

---

<sup>579</sup> El Partido Revolucionario Institucional se fundó el 18 de enero de 1946, producto de la transformación de dos partidos predecesores. El primero de éstos, fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que se conformó en 1929. Los ideales revolucionarios que integró inicialmente el PNR a sus principios, se referían a alcanzar *la justicia social* y la prosecución de los *derechos nacionales*, sobre todo en el ámbito de la educación, para lograr el bienestar del pueblo, definiendo con esto su discurso revolucionario. Al mismo tiempo, incorporó a su discurso a los sectores populares de la población como, campesinos y obreros. La transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el 30 de marzo de 1938, fue una iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas, con el fin, no sólo de reagrupar a las fuerzas políticas existentes (como la milicia, los obreros en la Confederación de Trabajadores Mexicanos - CTM, los campesinos en la Confederación Nacional Campesina - CNC), sino de incluir a otros grupos sociales hasta entonces aislados, como empleados públicos y clases medias. Su nuevo lema sería “Por una democracia de trabajadores”. No obstante la amplitud de la política social y de las acciones *nacionalistas* que marcaron desde un inicio la administración de Lázaro Cárdenas como presidente, la vertiginosa transformación de la sociedad mexicana en esa época determinó la necesidad de realizar cambios de fondo que le otorgaran solidez al proyecto del partido revolucionario. El presidente Ávila Camacho, ya al final de su administración, observó la necesidad de consolidar el Partido de la Revolución Mexicana, mediante la convocatoria para la Segunda Gran Convención del mismo, la cual diera origen al actual Partido Revolucionario Institucional, el 18 de enero de 1946, con el lema “Democracia y Justicia Social”. Según sus principios, el Partido Revolucionario Institucional sería “un partido político nacional, popular, comprometido con los principios de la Revolución Mexicana y los contenidos ideológicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...en el Partido Revolucionario Institucional se expresa la diversidad social de la Nación Mexicana, con la presencia predominante y activa de las clases mayoritarias, urbanas y rurales, de los trabajadores manuales e intelectuales y de los grupos y organizaciones constituidos por mujeres y jóvenes, cuya acción política y social constante, fortalece las bases sociales del Estado Mexicano...el Partido está formado por la alianza social, plural y democrática de las organizaciones sociales que desde su fundación han integrado sus sectores Agrario, Obrero y Popular, y por ciudadanos considerados individualmente o agrupados en organizaciones, movimientos y corrientes internas de opinión, que sostienen una plataforma de Principios y Programa de Acción que se identifica con los postulados de la Revolución Mexicana”. Ver González Compeán, Miguel y Leonardo Lomelí, coordinadores, *El partido de la Revolución. Institucionalización y conflictos: 1928-1999*, FCE, México, 2000.

*Derechos humanos.* Según la postura priísta, los derechos humanos existen sólo si son reconocidos por la Ley o el orden jurídico.<sup>580</sup> De acuerdo al propio reconocimiento hecho por Salinas en su discurso inaugural de la CNDH, subrayó la importancia del respeto a la dignidad humana, a la libertad y a la vida, como fundamentos de la paz social.<sup>581</sup>

*Vertiente Institucional.* Sus posturas fueron referidas a la no competencia de la CNDH en asuntos jurisdiccionales, temas políticos y laborales, y su creación como base legal para el establecimiento de la democracia. Los diputados defendieron la posición de que la esfera de competencia de la CNDH no debía invadir estos aspectos, apoyando la iniciativa presidencial que proponía elevar a rango constitucional al Organismo con estas limitaciones. Presentaron distintos argumentos para respaldar lo anterior, con base en el lugar que la CNDH tendría en la estructura institucional del país y que podría trasponerse con el desempeño de los tribunales, los Órganos electorales y los tribunales laborales. Por otro lado, apoyaron enfáticamente los argumentos de la iniciativa presidencial, en tanto respetar la estructura, la ley y los procedimientos de la CNDH, expresando que de esta forma la institución contribuiría con el desarrollo democrático del país.

---

<sup>580</sup> Se hace importante mencionar que, desde el nacimiento del partido, el enfoque de los derechos humanos se constreñiría a los derechos nacionales de alto contenido social, como la educación, para lograr la equidad en la distribución de la riqueza y fomentar la cooperación y solidaridad. Estos derechos prevalecerían sobre los individuales de acuerdo a su programa de acción. Los derechos laborales de los obreros y campesinos (arts. 27 y 123), también ocupaban un lugar importante en sus principios. Ver *Documentos históricos del Partido Revolucionario Institucional*, en la página <http://www.prinl.org>

<sup>581</sup> Es necesario recordar que, si bien la declaración de principios de este partido contiene el concepto de *ciudadanía*, no hacen referencia a los derechos humanos a nivel individual. Este enfoque se mantendría sin cambios hasta el discurso neoliberal manejado, inicialmente, por Miguel de la Madrid, y con especial énfasis por Carlos Salinas de Gortari, quien integraría los conceptos de libertad y dignidad humana proponiéndolos como garantía para la estabilidad de la sociedad siendo el Estado el encargado de procurar las condiciones óptimas para este efecto.

*Vertiente Jurídica.* Los legisladores manifestaron que era posible la coexistencia de la CNDH y el juicio de amparo, por ser instituciones totalmente distintas, y que era necesario el reconocimiento legal e institucional de los derechos humanos para su vigencia.

*Vertiente Social.* Los oradores reconocieron que la sociedad demandaba la vigencia de los derechos humanos en el país, por lo que, a través de estas iniciativas, se pretendió dar respuesta a la misma.

*Vertiente Política.* Los diputados expresaron el reconocimiento de los derechos humanos como un requisito para participar en el nuevo entorno global. Por lo anterior, establecieron una fuerte presión para la aprobación del carácter constitucional de la CNDH, con las particularidades que el Ejecutivo planteara en la iniciativa presentada para convertirla en un Órgano descentralizado de la Administración Pública.

Para concluir este breve recorrido, pudimos observar los enfoques y experiencias de los partidos más importantes actualmente en el sistema político mexicano, respecto al tema de los derechos humanos. Como observamos, la izquierda históricamente ha exigido el aseguramiento de los derechos sociales en México, inicialmente desde una posición sumamente moderada debido al manejo y represión que ejercía el gobierno en cuanto a la oposición. Las propias experiencias que algunos de ellos habían tenido, los llevaron a hacer exigibles el reconocimiento de los derechos humanos en México, como una forma de proteger su desarrollo como partido. Aunque en un inicio, los derechos sociales de campesinos y trabajadores fueron manifestados por los primeros partidos de izquierda, como objetivos de su lucha política, el cambio

que esta corriente interpretó con base en los sucesos del entorno, le permitiría adecuar su discurso al mismo.

Con el propósito de resultar una opción acorde al contexto en el cual se creó el partido, el PRD reconoció entre sus objetivos iniciales el desarrollo democrático con base en la vigencia de los derechos humanos, apoyando con reservas el reconocimiento constitucional de la CNDH y aprobó en lo general su regulación interna.

En el caso del PAN, planteó el reconocer las libertades y los derechos que tiene la persona de forma inherente. Otorga la supremacía a los derechos individuales, civiles y políticos sobre los derechos de la colectividad. Se reconoce el perfil de sus fundadores, básicamente relacionados con actividades empresariales y por ello con ideas comunes respecto al liberalismo, cuando enuncian la libertad del hombre respecto a la acumulación de la propiedad privada como base de su desarrollo. Concediéndole especial importancia a la formación de una cultura política en la sociedad mexicana, que le permitiera manifestar su aprobación o desacuerdo ante su particular evaluación de la gestión de cada partido en el gobierno. Lo anterior motivo su insistencia en el reconocimiento de los derechos políticos por parte de la CNDH.

En el caso del Partido Revolucionario Institucional, su ideología plasmada en los primeros documentos emanados de los partidos que le dieron origen, se observa una clara tendencia hacia los derechos nacionales, que estarían por encima de los derechos individuales y de los sociales, identificados durante mucho tiempo con las garantías constitucionales. Aunque el discurso revolucionario contenía la promesa de mejorar las condiciones de bienestar para el sector popular que hizo posible el triunfo de la Revolución, el gradual mejoramiento de sus condiciones generales de vida, estarían supeditadas al desarrollo de México como nación. Según la propia declaración del PRI, su actuación se ajustaba a los principios constitucionales, reconociendo únicamente los

derechos en ella establecidos. Esto es una posición iuspositivista, distinta al PAN. A través del tiempo se observan cambios en el enfoque que los gobernantes de este partido tuvieron respecto al tema de los derechos humanos, sin mencionarles explícitamente de esta forma en su discurso. El presidente Lázaro Cárdenas sería señalado como comunista, pues en distintas ocasiones mencionó la primacía de los derechos de los trabajadores, quienes debían prepararse para el momento en que les correspondiera ascender al poder, y fue congruente con esta postura al poner en marcha una ambiciosa reforma agraria y privilegiar los derechos laborales. Asimismo, aunque participante activo y notable en la conformación del derecho internacional y sus instituciones, el gobierno priísta, utilizaba estos foros para enaltecer la estabilidad del país y el respeto de las garantías individuales que en la realidad no ponía en práctica.

Internamente, el enfoque hacia los derechos sociales se mantuvo con cierto deterioro hasta la administración de José López Portillo, quien al recibir cierta presión tanto interna como del extranjero, empezó a cambiar el enfoque de su discurso hacia los derechos individuales de carácter civil y político, impulsando la Reforma política para iniciar al mismo tiempo un proceso de apertura política en 1977.

Sin embargo, la muestra más clara de esta nueva tendencia por parte del PRI, aunado a lo que ya hemos mencionado en los capítulos anteriores respecto al momento coyuntural de presión y cambio social y económico tanto a nivel nacional como internacional, fue el impulso que Salinas dio a los derechos humanos durante su mandato, implementando una institución responsable de su salvaguarda como lo fue la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **Conclusiones.**

Al analizar el momento histórico en el cual surgió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las específicas vertientes que la definieron, se demostró la profunda contradicción entre la sociedad, con sus exigencias, tales como la búsqueda de una democracia real que permitiera una adecuada interacción e injerencia en las decisiones gubernamentales, así como una garantía efectiva de sus derechos humanos, y el gobierno, cuyas acciones no tomarían en cuenta plenamente la voluntad del pueblo, respondiendo a sus propios intereses de poder, mostrando cierta indiferencia hacia las verdaderas necesidades y demandas de la sociedad. La respuesta gubernamental fue la creación de la CNDH, que en opinión de muchos investigadores, si bien significó un avance, en cambio no dio una respuesta a las exigencias del pueblo, al haber emanado directamente del Estado, aun y cuando su surgimiento haya estado condicionado, como lo vimos en nuestro trabajo, a la presión social e internacional respecto al tema.

En nuestro trabajo se analizó el contexto internacional en el cual se dieron estos cambios, y cómo influyó éste en México. En el capítulo uno, analizamos el doble discurso desarrollado por Estados Unidos, manejando, por un lado, la supuesta necesidad de proteger los derechos humanos, y por otro, implementando 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.

En la tesis explicamos la importancia de la ideología liberal que Estados Unidos defendía, y que delineó la política expansionista estadounidense, transmitiendo sus ideas a sus vecinos, utilizando el estandarte de la búsqueda de la democracia y la libertad de los individuos. Cabe señalar que la visión liberal, es decir individualista de los derechos humanos, entró en contradicción, desde la perspectiva de las políticas de

seguridad nacional, con los derechos sociales. Estos fueron vistos como un atentado contra los derechos individuales, y fueron manejados como un producto de la ideología comunista, sin considerar que estos derechos sociales habían sido esbozados por los constituyentes mexicanos de manera independiente del surgimiento de la Unión Soviética. El bloque socialista tuvo como principal objetivo, alcanzar la igualdad social y económica de todos los individuos, e influyó en el concepto de derechos humanos, dándole una dimensión de carácter social, al sostener que debía ser el Estado el que garantizara las mismas condiciones básicas para el desarrollo de todos los ciudadanos, cubriendo aspectos como la educación, la salud y la vivienda, contribuyendo a reducir las desigualdades sociales, lo que sería también de gran importancia para México, como claramente lo establece la Constitución de 1917.

También en el capítulo uno de nuestro trabajo, fue importante mencionar el surgimiento de instancias internacionales como la ONU y la OEA. Aunque el trabajo de estos organismos internacionales, de cierta forma, estaría controlado por Estados Unidos, las acciones que estos llevaron a cabo, de manera conjunta con la sociedad civil, marcaron una pauta importante respecto al reconocimiento jurídico de los derechos fundamentales, haciendo exigible su observancia a través del tiempo. Sin embargo, los diversos conflictos derivados del enfrentamiento entre Estados Unidos y la URSS, obstaculizarían el trabajo de estas instancias internacionales, impactando en innumerables violaciones a los derechos humanos en los países donde se registraron los enfrentamientos. Lo anterior llevó a impulsar mecanismos tangenciales que pudieran ocuparse de 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 también fue explicada en el capítulo uno.

En este contexto, en los capítulos 2 al 5 de nuestro trabajo, se analizaron las vertientes cuya confluencia determinó las condiciones para la instauración de un Organismo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. En el ámbito político, vimos cómo, derivado del autoritarismo y la represión registrada durante los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y López Portillo, en parte para mantener la estabilidad en México, se registró la formación de diversos movimientos sociales en forma de guerrillas rurales y urbanas, que exigían el reconocimiento de los derechos políticos. En vez de buscar puntos de encuentro y diálogo, el gobierno reforzó sus fuerzas represivas, utilizando su poder para asegurar sus fines particulares, a través de actos como la desaparición forzada, el encarcelamiento o el crimen. Ya en la década de los años ochenta, esa izquierda beligerante paulatinamente encontraría canales de expresión insertos en el propio sistema político, convirtiéndose en una importante fuerza de presión al gobierno. Durante todo este proceso, fue clara la contradicción entre la práctica política autoritaria de los gobiernos mexicanos para conservar el poder, y el discurso que manejaron hacia el exterior, intentando dar una imagen, en el plano internacional, de estar a favor de la protección de los derechos, siendo la firma de diversos acuerdos y tratados internacionales un ejemplo de lo anterior.

Este marco contextual motivó, en parte, a que el proceso de reconocimiento de los derechos humanos se iniciara en México desde la sociedad civil, llamando también la atención de algunos grupos del sector jurídico mexicano, que se dieron a la tarea de impulsar el estudio y análisis de alternativas para llevar a cabo las reformas constitucionales necesarias para limitar los excesos del poder y crear las condiciones para la consolidación de un Estado de Derecho. Este marco jurídico jugó un papel determinante en las discusiones respecto a la necesidad o no de crear un Organismo

encargado de la protección de los derechos humanos en el país, o si lo necesario era el fortalecimiento y la adecuada aplicación de instancias como el Amparo.

El clima de inconformidad social en México, y en gran parte de las naciones latinoamericanas, trajo como resultado el surgimiento de grupos organizados desde la sociedad civil. Este aspecto tomó un mayor impulso a partir de la década de los años ochenta, cuando fue evidente la fuerza que tomaron las primeras ONGs internacionales, encargadas de defender los derechos humanos, como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*, que centrarían su atención hacia la región, haciendo fuertes críticas a gobiernos y dictaduras latinoamericanas en que prevalecían los abusos del poder y las violaciones a los derechos humanos, convirtiéndose en un elemento de presión para los gobiernos locales, como lo fue el caso de nuestro país.

En el plano económico, el gobierno de México, al igual que muchos otros de América Latina, había abusado del uso del gasto deficitario, para manejar su gasto corriente como una forma de control social y permanencia. Esto trajo consigo que, cuando la inversión estatal ya no era suficiente para reactivar la economía, se recurriera al endeudamiento externo para subsanar el déficit y no reducir los recursos destinados al gasto social, por los efectos que esto traería aparejado. Sin embargo, estos recursos fueron manejados sin cautela, y llevarían a la crisis de la deuda iniciada en México en 1982. Esta llevó a la restricción de los préstamos directos de los bancos comerciales, canalizando las solicitudes a través del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales incluyeron en su condicionalidad, lineamientos de disciplina fiscal que fueran favorables para lograr la desregulación necesaria para estabilizar las economías e impulsar el crecimiento y la apertura comercial, así como la exigencia de estos organismos para que existiera una adecuada protección de los derechos humanos y pudiera consolidarse la democracia. México no estaría exento de

este tipo de condicionamientos. Para el presidente Salinas, la necesidad de continuar contando con el respaldo financiero de los organismos internacionales, fue determinante para reestablecer la legitimidad del régimen y continuar con el desarrollo económico interno. Tanto para acceder a nuevos créditos, como para integrarse al entorno global, Carlos Salinas de Gortari promovería 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 la exigencia social respecto a la demanda de una adecuada defensa y protección de los derechos humanos en el país. Se adoptó la figura jurídica del *Ombudsman*, pero con matices particulares que la alejarían del modelo original sueco, es decir, fue la manera que utilizó el Estado mexicano para hacer frente a sus compromisos tanto a nivel interno como externo, sin necesariamente tomar en cuenta el modelo ideal de esta figura.

Con su creación, vendrían una serie de discusiones desde el Congreso, sobre la forma en la que este nuevo Organismo debía insertarse en el país, y sobre cuáles serían sus alcances y sus limitaciones en el particular contexto nacional. Los puntos que fueron discutidos en los debates legislativos, se convertirían en una pieza fundamental para nuestra investigación, pues el tema de los derechos humanos, como se mencionó, encontraría distintos enfoques, que definirían nuestra aproximación a las distintas vertientes que confluyeron para la creación de la CNDH, y que en el trabajo hemos analizado, como lo fueron la política, la social, la jurídica y la económica. Los debates legislativos nos mostraron las contradicciones de las que se habló en nuestra tesis, tanto las de carácter internacional, como las de carácter nacional.

La instauración de la CNDH, provocó fuertes críticas desde distintos sectores de la sociedad, en cuanto al verdadero propósito de su creación, que 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 jurídico existente, no favorecerían el desarrollo pleno de un Organismo con estas características. Esto mostró la necesidad de la Comisión tanto de contar con una autonomía que le diera independencia respecto al poder Ejecutivo, como el de adecuar su perfil con el marco jurídico prevaleciente. En este sentido, si bien durante la década de los años noventa habría una evolución jurídica de esta institución, pasando de ser un Órgano desconcentrado de la Administración Pública en 1990, a ser un Organismo Público Autónomo en 1999, aún quedan temas pendientes que la CNDH deberá evaluar para cubrir de forma satisfactoria las demandas de una sociedad en constante transformación. Es importante decir que, paralelamente a esta evolución de la Comisión, debe procurarse también el desarrollo y el funcionamiento óptimo del sistema judicial, así como el fortalecimiento del Estado Derecho en el país, pues esto redundará directamente en que cada uno de los mecanismos coadyuven con su correcto funcionamiento, a la consolidación de la democracia.

Además de la evolución jurídica interna antes señalada, es importante también la reflexión respecto a la inserción de la propia Comisión en el actual sistema político mexicano, en tanto que éste ha influido, directa e indirectamente, en el propio desarrollo de este organismo.

A pesar de la evolución que se ha venido dando en el tema, la carga de poderes que nuestro actual sistema otorga a la figura del presidente, lo hacen, como algunos analistas afirman, un gobernante de facultades casi absolutas. El presidente, en este contexto, permea la mayor parte de la actividad de las áreas del gobierno, siendo esto

uno de los principales motivos de que no pueda darse una democracia plena, al carecer este poder de verdaderos contrapesos que puedan garantizarle a la ciudadanía un equilibrio real entre los poderes de gobierno, y un sólido marco democrático en el cual sus necesidades y demandas cuenten con una respuesta acorde con sus expectativas.

Por esta razón, se hace imprescindible la creación de mecanismos que sirvan para contrarrestar este poder presidencial. Desde distintos sectores políticos e intelectuales, ha surgido la necesidad de buscar alternativas para reformar el sistema presidencial actual, que permita la mayor efectividad de instancias como la CNDH y de otros organismos similares.

Una de las propuestas más importantes ha sido el de la posibilidad de transformar el sistema presidencial vigente para dar paso al llamado sistema semi-presidencial.<sup>582</sup> En el esquema semi-presidencial, el poder ejecutivo se comparte con la figura del jefe de gabinete, que resulta nombrado a partir de la correlación de fuerzas expresada en el Congreso. El líder del partido dominante en el Congreso se convierte en el primer ministro o jefe de gabinete, sea o no del partido del presidente. En el caso de que sea del mismo partido, el presidente de la República refuerza su mandato y atribuciones, y domina en acuerdo con su jefe de gabinete en la escena pública y acuerda fácilmente los nombramientos de los integrantes del gabinete que no salen necesariamente de la asamblea, pero que sí deben ser ratificados por la misma y también pueden ser cesados después de un voto de censura o de no confianza. Cuando un partido

---

<sup>582</sup> Para un mayor estudio sobre el tema, puede verse el trabajo *Régimen de Estado y de Gobierno- Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*, a cargo del Dr. Diego Valadés del IJUNAM en agosto de 2007. [http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos\\_trabajo/regimen/regimen1.pdf](http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/regimen/regimen1.pdf) Una de las notas de este estudio señala que, respecto al tema I. Régimen de gobierno y sus características, el subtema más mencionado en la consulta pública fue el de Jefe de Gabinete / Gobierno (27.12%) y el que menos preocupa a este grupo de informantes es el de Ratificación del Jefe de Gabinete por el Congreso (1.69%). Para los partidos políticos, los subtemas con más incidencia son los de Jefe de Gabinete/Gobierno (16.66%) y Ratificación del Gabinete por el Congreso (16.66%); con la misma incidencia fueron mencionados subtemas como un Sistema que propicie mayorías legislativas y de gobierno (16.66%) y Reconocimiento de la diversidad del Estado (16.66%). Finalmente, el que menos les preocupa es el de Fortalecimiento del sistema presidencial (3.34%)

distinto al del presidente captura la mayoría en el Congreso se produce lo que es llamado un gobierno de cohabitación, es decir, habitado por signos políticos distintos, y el jefe de gabinete se hace cargo prácticamente de toda la función de gobierno y el presidente se restringe a sus facultades exclusivas y tiene que depositar su confianza en el jefe de gabinete, sabiendo que será un competidor político permanente. Por lo anterior, en ambos casos, de darse este cambio de sistema, la dinámica entre los poderes cambiaría, aumentando el diálogo y la concertación coadyuvando al mejoramiento del propio escenario democrático del país.

Por lo antes expuesto, algunos actores políticos incluyen como parte del proyecto de reforma del Estado, esta transformación del presidencialismo actual, proponiéndola como un elemento indispensable de la nueva gobernabilidad que los momentos actuales demandan, determinando el espacio de acción de cada poder del Estado, haciendo más efectiva su responsabilidad ante la realidad política de la nación. Bajo esta lógica, es propuesta la figura de jefe de gabinete para garantizar esta funcionalidad entre poderes, promoviéndola como un contrapeso hacia la concentración en una sola persona de todo el poder del gobierno.

En este esquema, la mayor vigilancia del adecuado funcionamiento de las instituciones y organismos no gubernamentales desde distintos sectores de gobierno, y una participación más cercana de la ciudadanía, marcarían un mayor grado de certidumbre de los gobernados respecto a la efectividad de estas instancias, pudiéndose desarrollar plenamente dentro del marco propicio para un diálogo más abierto, y en un clima político mucho más democrático.

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 darían como resultado un redimensionamiento del concepto de derechos humanos, cuyo resultado en México fue la implementación de una institución funcional al sistema, que a su vez tendrá que continuar adecuándose al contexto de un país en permanente transformación, contribuyendo a fortalecer los procesos democráticos y de transparencia gubernamental acordes con las demandas y requerimientos de la sociedad, y bajo un marco legal propicio para su funcionamiento.

**Anexo 1.**

**Concentrado de los fragmentos de los Debates Legislativos.**

# Anexo 1

## Concentrado de fragmentos de los debates legislativos

### CLAVES

<b>Diputados</b>		<b>Partidos</b>	
<i>Cuadro "A" Izquierda</i>			
<b>CGD</b>	Carlos González Dávila	<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática
<b>ER</b>	Enrique Ramírez	<b>PARM</b>	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
<b>FB</b>	Félix Bautista	<b>PPS</b>	Partido Popular Socialista
<b>HRC</b>	Héctor Ramírez Cuéllar	<b>PFCRN</b>	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
<b>HZA</b>	Humberto Zazueta Aguilar	<b>FICD</b>	Fracción Independiente de la Cámara de Diputados
<b>IGA</b>	Israel González Arreguín		
<b>JMP</b>	Jorge Moscoso Pedrero		
<b>MTU</b>	Martín Tavira Urióstegui		
<b>SH</b>	Servando Hernández		
<b>TGL</b>	Tomás González Luna		
<i>Cuadro "B" PAN</i>			
<b>LFBM</b>	Luis Felipe Bravo Mena		
<b>PEM</b>	Pablo Emilio Madero		
<b>JDC</b>	Juan de Dios Castro		
<b>VO</b>	Víctor Orduña		
<i>Cuadro "C" PRI</i>			
<b>FAAV</b>	Francisco Arroyo Vieyra		
<b>GGD</b>	Guillermo González Díaz		
<b>SVC</b>	Salvador Valencia Carmona		
<b>JRRR</b>	Juan Ramiro Robledo Ruiz		

**Anexo 1**  
**Concentrado de fragmentos de los debates legislativos**  
**Cuadro "A"**

Puntos		Tema	Fragmento	Diputado	Partido
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	C	DH: Concepto relacionado con lucha	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	C	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	C	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	C	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 habitat 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 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...	MTU	PPS
10	C	Estados Unidos: intervención	el derecho del pueblo mexicano a ser libre, a autodeterminarse, 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 estadounidense 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 DH 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. 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.	ER	PRD
16	DH	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
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 solo 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 ombudsman 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 ad hoc 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
29	J	Derecho Internacional: Recomendaciones de carácter político por parte 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 sule 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 derechos laborales	son muchos de 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 al 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 Arraga para asegurar la observancia de los DH	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 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...	MTU	PPS
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
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 desresponsabilizándose 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
41	L	Efectos de la política económica impuesta a 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 de 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 sociales 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
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 particulares 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 policíacos, 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	P	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 concentra en la violación a los derechos humanos por parte del mismo Estado, por supuesto de instancias particulares y muy localizables.	FB	PFCRC
54	P	Violaciones DH México y legitimación	En un país en el que abundan los ejemplos de violación a derechos humanos, planeada, organizada y ejecutada desde el poder, sea este 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. Esta es la razón de fondo por la que se prefiere que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea un organismo descentralizado y no un organismo descentralizado autónomo	HZA	PRD
55	P	Violaciones DH México, CSG	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 70, se reestreno 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 empeñarse en lograr sus objetivos y nos 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 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.	JMP	PRD
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	PFCRC
58	S	Movimientos sociales	En nuestro país, en fechas anteriores hemos visto como 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: Reconocimiento de la importancia e impulso que tomó la sociedad civil (ONG) en el mundo	De las organizaciones no gubernamentales para la defensa de [e] información de los derechos humanos. Es de conocer el trabajo desempeñado 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 Walk , 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
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 Edo.	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"**

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>Ombusman</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 de 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 "ombudsman" 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 "ombudsman" 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 "ombudsman" 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 mil 397 municipios, dos o tres más quizá 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 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.	PEM

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
10	P	Impacto del manejo político en las distintas problemáticas del país	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
11	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.	
12	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
13	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 sin número 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

14	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 sin número 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”

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 praxis, 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 lesiones 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	J	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 recomentatorio 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[de] 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 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.	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 tienda 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 [Comisión Nacional de 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	Reestablecimiento 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 =Tratado de Santa Fe	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 los 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. 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.	SVC
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 ombudsman, 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	J	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 [Comisión Nacional de 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

**Anexo 2.**

**El fenómeno del Asilo y la figura del exilio en Latinoamérica.**

## **Anexo 2.**

### **El fenómeno del Asilo y la figura del exilio en Latinoamérica.**

En la segunda mitad del siglo pasado, el enfrentamiento entre las políticas estadounidenses y soviéticas creó escenarios políticos y sociales particulares, que fueron el reflejo tanto de la tensión política entre los dos bloques, como del malestar social que causaban las políticas generadas durante el conflicto. Este malestar se tradujo en particulares fenómenos sociales como fueron el exilio, la migración y el refugio político en los países latinoamericanos. La importancia de estos fenómenos radicó principalmente en que esta migración y este asilo se traducirían en un intercambio de ideas, y una influencia en las naciones receptoras, de distintos enfoques en la forma de entender el propio contexto latinoamericano, en sus aspectos políticos, sociales y culturales.

Podemos iniciar mencionando lo sucedido a raíz del éxodo cubano en los años sesenta, y la migración política que se registró como resultado de la disconformidad de amplios sectores de la sociedad hacia una realidad política y social, producto del choque de las ideologías que imperaban en el mundo, constituyéndose en un tema nuevo para la región latinoamericana. Tal migración comprendió cerca de 296 mil refugiados cubanos que ingresaron a Estados Unidos entre enero de 1959 y julio de 1964.<sup>583</sup> En las siguientes dos décadas, este fenómeno social no sólo consiguió una amplia magnitud, sino que alcanzó también a otros países del continente, ya sea en calidad de emisores o de receptores de exiliados. Conforme las cifras aumentaron, los efectos en distintos ámbitos como el social, el político o el económico, dieron pauta a una progresiva adecuación y creación de instancias, a nivel internacional, que pudieran darle una conceptualización que

---

<sup>583</sup> *Informe sobre refugiados políticos en América Latina*. CIDH, OEA, 11 de octubre de 1965. Al grupo de cubanos se agregarían otros más en los años posteriores (haitianos, paraguayos, bolivianos, brasileños). Estos últimos se van a distinguir por formarse de un número más alto de personas de diferente nivel económico y estrato social.

insertara en la nueva discusión geopolítica estas figuras, incluso, en lo referente a su relación con el tema de los derechos humanos, como se llegó a discutir en la Convención Americana de 1973.<sup>584</sup>

Latinoamérica sufrió, como lo vimos anteriormente, de grados de violencia que afectaron a sus sociedades y vulneraron los derechos humanos en gran parte del territorio. Tal situación provocó que, según autores como Zolberg, Astri Shurke y Sergio Aguayo, cerca de un millón de personas entre argentinos (650 mil), chilenos (200 mil) y uruguayos (200 mil), abandonaran sus respectivos países de origen durante la vigencia de las dictaduras militares latinoamericanas.<sup>585</sup>

La población del exilio latinoamericano la integraron distintos sectores sociales, que variaron de un país a otro. Entre estos, podían encontrarse funcionarios de los gobiernos latinoamericanos derrocados, académicos, escritores, artistas, periodistas, líderes sindicales y políticos, militantes de organizaciones de izquierda y familiares. En este escenario, nos referiremos brevemente al caso argentino que fue uno de los países latinoamericanos con mayor número de exiliados en México.

La represión y violencia desplegada por los gobiernos militares en Argentina y Chile fue de tal magnitud que llevó a muchas más personas a la emigración forzada, sin ser necesariamente parte de los perfiles antes mencionados. Como ejemplo, Yankelevich y Jensen señalan, respecto al caso argentino, que “como en la mayoría de los países hacia donde se dirigió gran parte del exilio argentino, los registros migratorios de México no brindan la posibilidad de discernir quién fue un exiliado

---

<sup>584</sup> En 1973, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, consideraba al asilo territorial como un derecho humano, estableciendo que, en ningún caso, el asilado podía ser expulsado o devuelto a su país por delitos políticos o comunes, ni su libertad y derecho a la vida estaría en riesgo, siendo México un país firmante de estas convenciones.

<sup>585</sup> Por lo que respecta a Centroamérica, los mismos autores estiman que tan sólo en una década (aproximadamente entre 1975-1985), el conflicto social en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, ocasionó el traslado de entre 2 a 3 millones de personas de los sectores más pobres de la población a otros lugares del mundo. Zolberg, Aristide, Sergio Aguayo y Astrid Schurke, *Escape from violence, conflict and refugee crisis in the developing world*, Oxford University Press, Nueva York, 1989.

político y quién un inmigrante económico. Sabemos que entre 1960 y 1984 ingresaron a México 6,230 argentinos, y que en su mayoría lo hicieron con una visa de turista y posteriormente legalizaron su situación obteniendo alguna calidad migratoria.”<sup>586</sup>

La única excepción estuvo constituida por quienes ingresaron al país como asilados diplomáticos y, una vez en México tramitaron el asilo territorial. Sin embargo de los 4,608 argentinos que ingresaron al país entre 1974 y 1983, durante el Golpe, sólo 175 fueron asilados políticos, y de éstos más del 60% obtuvo la calidad de asilado territorial después de internarse en el país con una visa de turista.

La disposición del gobierno mexicano fue la de intentar facilitar la inserción de varios exiliados chilenos, argentinos y uruguayos. Una nota periodística publicada en octubre de 1975, señalaba la posición de Echeverría respecto a los asilados, afirmando que:

“Los asilados políticos pueden trabajar con mayor libertad. Se ha formado un comité que gestiona el empleo de ellos y han tenido muchas ofertas, han salido a provincia y pienso que serán plenamente asimilados. No serán una carga, son personas laboriosas, profesores universitarios, técnicos. Esto se ha hecho sin ninguna preocupación política. Son hermanos en desgracia, asilados con toda sencillez, sin aspavientos, con espíritu de solidaridad.”<sup>587</sup>

La importancia del caso argentino residió en que fue la población latinoamericana más numerosa en México al inicio de la década de los años ochenta, según cifras del Censo Nacional de Población (CNP), de 1980 con 5,479, seguidos por Guatemala, con 4,115, Cuba, con 3,767 y Chile con 3,343.<sup>588</sup> Esta diferencia en el número de asilados se debió, en gran parte, al apoyo que recibieron desde la embajada mexicana en Buenos Aires. Esta embajada incluso albergó de entre tres a seis años a tres asilados políticos a quienes la dictadura negó los salvoconductos. Se trató del ex

---

<sup>586</sup> Jensen, Silvina y Yankelevich, Pablo, “Una aproximación cuantitativa para el estudio del exilio político argentino en México y Cataluña (1974-1983)”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol.22, No. 2, 2006.

<sup>587</sup> En *Excélsior*, 5 de octubre de 1973.

<sup>588</sup> Fuente: Censo General de población, 1980.

presidente argentino Héctor J. Cámpora, su hijo Héctor Pedro Cámpora y el dirigente peronista Juan Manuel Abal Medina.<sup>589</sup> Podemos citar, en este mismo periodo, a otros países con menor número de asilados en México, como fueron los casos de Colombia, con 2,778, Nicaragua, con 2,312, y al El Salvador, con 2,055, como lo muestra el cuadro de abajo.<sup>590</sup>

<b>Población Latinoamericana en México en 1980</b>		
<b>País</b>	<b>Absolutos</b>	<b>Porcentaje del total</b>
Total de extranjeros (incluyendo no latinoamericanos)	268,900	100
Argentina	5,479	2.04
Guatemala	4,115	1.53
Cuba	3,767	1.4
Chile	3,343	1.24
Colombia	2,778	1.03
Nicaragua	2,312	0.86
Perú	2,188	0.81
El Salvador	2,055	0.76

Fuente: Censo Nacional de Población, México, 1980.

En casi todos los casos, la incorporación de los exiliados a la sociedad mexicana tuvo lugar fundamentalmente en el ámbito de la educación y de la cultura. No obstante

<sup>589</sup> Al respecto ver Buriano, Ana, coord., *El asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*, México, Instituto Mora, 2000.

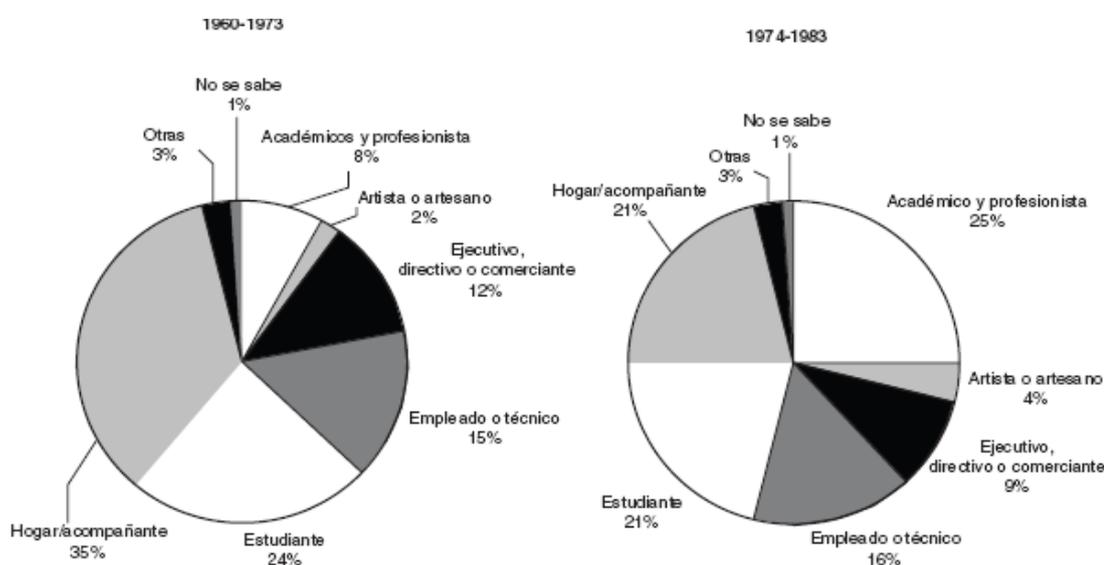
<sup>590</sup> Fuente: Censo General de población, 1980. Estos datos se refieren a la población que radicaba legalmente en México.

esta asimilación de los centros educativos de un buen número de extranjeros, para algunos investigadores y maestros que vivieron directamente este fenómeno a finales de la década de los años sesenta y principios de la década de los años setenta, como Lucía Álvarez o Miguel Canto, no habría una influencia que hubiera determinado o permeado, en términos políticos o sociales, la posición de México de manera profunda.

Podemos decir que su influencia fue en términos académicos, sector en el que se incorporaron mayoritariamente entre 1974-1983. Esto generó cierta conciencia y transmisión de ideas de su particular realidad política y social de una forma directa.

Además de académicos, existen datos de que otros exiliados argentinos tuvieron distintas ocupaciones, como lo muestra la siguiente gráfica:

### Argentinos en México por ocupación.



FUENTE: Instituto Nacional de Migración (INM).

Hay que señalar que no todos los exiliados tuvieron estas oportunidades de adaptación, como lo fue el caso de varios exiliados brasileños, que cruzaron por una serie de dificultades como falta de empleo, de vivienda y serios problemas de salud.<sup>591</sup>

El 22 de julio de 1980, el presidente López Portillo emitió el Decreto por el cual fue creada la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Dos años después, el gobierno de México y el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados firmaron el “Convenio relativo al establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado”, que marcó un cambio importante en esta materia.<sup>592</sup> Si bien, este tipo de instancias favorecieron a un buen número de personas que llegaban a México, se concentraría principalmente, en los refugiados centroamericanos en el país, donde las condiciones diferirían, en algunos aspectos, con el caso sudamericano.<sup>593</sup> Por ejemplo, en el caso guatemalteco, la mayor parte de estos migrantes no contaban con la preparación académica o técnica; su nivel de pobreza era mayor; y no se les dio la misma recepción a algunos países del sur del continente.

El exilio latinoamericano cobró importancia como influencia para redimensionar conceptos como el de los derechos humanos, y la toma de conciencia social para exigir a las autoridades su protección efectiva.

La historia reciente de nuestro país ha estado influenciada por cambios importantes motivados, como lo hemos visto en este apartado, por los escenarios políticos que atravesaría Latinoamérica, y los efectos directos que tendría en la sociedad, como lo fue el caso de los exiliados y el fenómeno del refugio en México. La contribución en distintos ámbitos como el académico, el cultural, e incluso la influencia

---

<sup>591</sup> Asilados Brasileños, Expediente III-2904-8, Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>592</sup> Documentos relativos a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Secretaría de Gobernación, Gobierno de México. Ver: <http://www.gobernacion.gob.mx/templetas/blank.php?idCont=1&subCategoria=80>

<sup>593</sup> García Canclini, Néstor, “Argentinos en México: una visión antropológica”, en Yankelevich, Pablo, coordinador, *En México, entre exilios. Una Experiencia de sudamericanos*, SRE/ITAM/Plaza y Valdés, México, 1998.

en la propia política y la jurisdicción en esta materia por el estado mexicano, fueron factores producidos directamente por este momento de coyuntura latinoamericana.<sup>594</sup>

---

<sup>594</sup> A partir de la década de los años ochenta los flujos migratorios aumentaron, diversificándose su composición y destino, aunque la tendencia dominante fue su dirección en una mayor escala hacia los países con mayor grado de desarrollo. La suma de las crisis económicas, los efectos directos e indirectos de las guerras, la militarización de las sociedades, la carencia de oportunidades de todo tipo, como lo señalan los Informes de Desarrollo Humano del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), son aspectos que incidieron en la emigración de amplios sectores de la población centroamericana. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo Humano, Informe*, Ediciones Mundi Prensa, Madrid, Barcelona, México, 2000.

## **Bibliografía.**

Acanda, José Luis, *Sociedad civil y hegemonía*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, 2002.

Acuña Llamas, Francisco, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos: una institución a medio camino*. UAS/Grupo Mandala Editores México, 2003.

Aguayo, Sergio, *El almanaque mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México*. México, Ed. Hechos Confiables, 2000.

\_\_\_\_\_, *El éxodo centroamericano: consecuencias de un conflicto*, CONAFE, Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Publicaciones, México, 1985.

\_\_\_\_\_, *La Charola*, Grijalbo, México, 2001.

Aguirre Franco, J., *El Partido de la Revolución y el predominio del PRI*, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del DF, Serie Ensayos, 1986.

Albanese, Susana, *Promoción y protección internacional de los derechos humanos*, Ed. La Rocca, Buenos Aires, 1992.

Álvarez, Lucía, *Sociedad, política y cultura en el D.F.*, CEIICH/UNAM, México, 1997.

Arellano, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, 6ª edición, México 2000.

Arenas, Carlos Emilio y José de Jesús Orozco, “Derecho Electoral”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IX , IJ-UNAM, México, 2004.

Bambirra, A. Lopez, M. Moleiro, S. Condorama, C. Núñez, R. Mauro Marini, A. Zapata, *Diez años de insurrección en América Latina*, 2 t., Editorial Pla, Buenos Aires, 1972.

Barragán, José, *Introducción al derecho mexicano: derecho de la comunicación e información*, UNAM, México, 1981.

\_\_\_\_\_, *Los derechos humanos en México*, UAG, México, 1995.

Barros H., José Luís, compilador, *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, Universidad de Guadalajara/ FLACSO, 1991.

Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México*, dos tomos, Editorial Océano, México, 2004.

\_\_\_\_\_, "Auge y Decadencia del Corporativismo, Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México*, Tomo II, Ed. Océano, 2005.

Bojórquez, N., *Los derechos humanos comienzan en la infancia, en CNDH, Los derechos de las mujeres y los niños*, México, CNDH, 2003.

Bouvier, Virginia, compiladora, *The Globalization of U.S.-Latin American Relations: Past, Present, and Future*, Oxford University Press, Nueva York, 1997.

Brinkley, Douglas, *F.D. Roosevelt and the Creation of the UN*, Yale University Press, 1997.

Buergenthal, Thomas, *La protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Editorial Civitas, Madrid, 1990.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1985.

\_\_\_\_\_, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 2001.

\_\_\_\_\_, *Las Garantías Individuales*, Porrúa México, 1984.

Camacho Caballero, Juan Manuel, *El transito de la sociedad civil en México*, disponible en Internet en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/060411202008.html>

Cansino, Cesar. *La transición mexicana, 1977-2000*. CEPCOM, México, 2000.

Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, FCE, México, 1996.

Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, UNAM/Editorial Porrúa, México, 1998.

Carr, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo*, Ed. ERA, México, 1996.

Cassin, Rene, “El problema de la realización efectiva de los derechos humanos en el mundo actual”, en *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, IJJ-UNAM, México, 1985.

Castañeda, Jorge, *México y el orden internacional*, El Colegio de México, México, 1981.

Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, Facultad de Derecho, UNAM, 1996.

\_\_\_\_\_, *Garantías y Amparo*, Editorial, Porrúa, 8ª edición, México, 1994

*Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 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*, CNDH, México, 2004.

Convención sobre los derechos de los Niños, CNDH/ITESM, México, 2004.

Cordera, Rolando, compilador, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FCE, México, 1985.

Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Serie Popular Era, México 1984.

Córdova, Arnaldo, *La Revolución en Crisis. La Aventura del Maximato*, Cal y Arena, España, 1995.

Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*. Joaquín Mortiz, México, 1974

\_\_\_\_\_, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México 1973.

Costa, Dora, *Group of loyalty in the American Civil War*, NBER, Cambridge, Mass., 2001.

Craven, Mathew, *The international covenant on economic, social and cultural rights. A perspective in its development*, Claredon Press, Oxford, 1995.

Crespo, José Antonio, *Devenir del proceso democrático en México*, El Colegio de México/FCE, México, 1995.

Crockatt, Richard, *The fifty years war: The United States and the Soviet Union in world politics, 1941-1991*, London Routledge, 1995.

*Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*. Presidencia de la República. México. 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, Oscar, *Constituciones Históricas de México*, Porrúa, México, 2002.

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

Del Villar, Samuel I., "El voto que cuajó tarde", en Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores), *Una historia contemporánea de México*, tomo 2, Ed. Océano, México,

Dos Santos, T., *Socialismo o fascismo: el nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1972.

*El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana. Análisis del SELA, Siglo XXI*, México, 1996.

Ely Yamin, Alicia, *Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina: Del Invento a la Herramienta*, Plaza y Valdés, México, 2006.

*Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, tomo III, IJ- UNAM, 2004.

*Estatutos del Partido Revolucionario Mexicano, La ideología de la Revolución Mexicana. Declaración de principios PNR, PRM y PRI, documentos básicos*, M. Porrúa, México, 2001.

Esteve Díaz. *Las Armas de la Utopía*. IPS, México, 1996.

Evans, David, *Teach yourself, the First World War*, Hodder Arnold, 2004.

Falk, R., y Cyril Blach, editores, *The future of international legal order*, Princeton University Press, 1979.

Fernández, Elsa Maria, *El narcotráfico y la descomposición política y social: el caso de Colombia*, Plaza y Valdés, México, 2002.

Fernández, Paulina y Octavio Rodríguez Araujo, *En el sexenio de Tlatelolco, 1964-1970, (Acumulación de capital, Estado y clase obrera)*, México, Siglo XXI Editores, tomo XIII de la colección "La clase obrera en la historia de México", coordinada por Pablo González Casanova, 1984.

Fix-Zamudio, Héctor, *Comentario del artículo 102, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Colección Popular, Ciudad de México, Serie textos jurídicos y estudios legislativos No. 59, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

\_\_\_\_\_, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964

\_\_\_\_\_, *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*. UNAM, México, D.F., 1986.

\_\_\_\_\_, coordinador, *México y las Declaraciones de los Derechos Humanos*, IJ-UNAM, México, 1999.

Flisfisch, Angel, *La crisis de hegemonía, la distensión y la América Latina*, FCE, México, 1983.

Flores, Aldo, *El desarrollo estabilizador: realidades y efectos*, UAM, México, 1994.

Foley, Hamilton, compilador, *Woodrow Wilson's case for the League of Nations*, Princeton University Press, 1969.

Gaddis, John Lewis, *We now know: rethinking the Cold War*, Oxford University Press, Nueva York, 1997.

García Amador, *El Sistema Interamericano*, Washington, Secretaría General de la OEA, 1981.

García C., Gastón, *El Socialismo en México en el s. XIX*, Editorial ERA, México, 2005.

García González, Julia, *Venezuela: historia, política, sociedad*, Estudios de Política Exterior, Venezuela, 2004.

García Laguarda, J. y Balsells Tojo, E. *El Procurador de los Derechos Humanos*, Colección Cuadernos de Derechos Humanos, Guatemala, 1997.

Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI Editores, 1995.

Gleijeses, Piero, *Shattered Hope, The Guatemalan Revolution and the United States*, Princeton University Press, 1992.

González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Editorial Porrúa, México, 1983.

\_\_\_\_\_, *La Reforma Política y sus perspectivas*, FCE, México, 1979.

\_\_\_\_\_, y Héctor Aguilar Camín, *México ante la crisis*, Siglo XXI Editores, México, 1985.

González Compeán, Miguel y Leonardo Lomelí, coordinadores, *El partido de la Revolución. Institucionalización y conflictos 1928-1999*, FCE, México, 2000.

González, Juliana y Josu Landa, (compiladores), *Los valores humanos en México*, México, UNAM /Siglo XXI Editores, 1997.

González Souza, Luis, *México en la estrategia de Estados Unidos*, Siglo XXI Editores, México, 1993.

Gordon Connell-Smith, *The Inter American System*, Oxford University Press, Londres, 1966.

Gudiño Pelayo, José, *El Estado contra sí mismo. Las Comisiones gubernamentales de los Derechos Humanos y la deslegalización de lo Estatal*. Editorial Noriega, México, 1999.

\_\_\_\_\_, *Introducción al Amparo mexicano*, Textos Iteso, Universidad de Guadalajara, 1993.g

Hamilton , A., J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, FCE, México, 2001.

Harbutt, Fraser, *The Cold War era*, Blackwell, Mass., 2002.

Hernández, O. *Curso de Amparo*, Porrúa, México, 1983.

Hufford, Harry, *The United States in Central America: an analysis of the Kissinger Commission Report*, The Edwin Mellen Press, Ontario, 1989.

*Human Rights in México: A Policy of Impunity*, Americas Watch Report. Human Rights Watch, Estados Unidos, 1990.

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*. Mimeo, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, México, 1994.

Jellinek, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, IJ-UNAM, Serie de Estudios Jurídicos No. 12, 2ª. Edición, México, 2003.

Kapur, Devesh, John Lewis y Richard Weebs, *The World Bank, Its First Half Century*, Vol. 1, History, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997.

Karns, Margaret, *The UN in the Post-Cold War era*, Western Press, 2000.

Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activistas sin Fronteras*, Ed. S. XXI, México, 2000.

Knight, Alan, *La Revolución Mexicana*, Ed. Grijalbo, tomo I, México, 1996

*Ley y Reglamento de la CNDH*, CNDH, México, 1992.

Lowenthal, Abraham, compilador, *Exporting Democracy, The United States and Latin America*, Johns Hopkins University Press, 1991.

Loeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1934-1994. Oposición real y partido de protesta*, FCE, México, 1999.

Lozano, María Eugenia, Fix Fierro, María Cristina y Asatashvili, Aleksí, compiladores, *Seminario Internacional de Indicadores y Diagnóstico de Derechos Humanos, El Caso de la Tortura en México*, CNDH, México, 2003.

Lukacs, John, *Historia de la Guerra Fría*, Herrero, México, 1975.

Machado, Carlos, *Documentos, Estados Unidos y América Latina*, Editorial Patria Grande, Montevideo, 1968.

Maldonado, Samuel, *Los orígenes del PRD*, PRD, México, 1989.

Maiorano, Jorge, *El Ombudsman: Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1987.

Margaín Barraza, Matilde, *El asilo político en México en la década de los setenta*. UIA, México, 1983.

Marichal, Carlos, *Historia de la deuda externa en América Latina*, Grupo Editorial Alianza, 1988.

\_\_\_\_\_, *México y las conferencias panamericanas, 1889-1938: antecedentes de la globalización*, SRE, México, 2002.

Marshall, Thomas Humphrey, *Ciudadanía y clase social*, Losada, Buenos Aires, 2005.

Márquez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración*, Serie Estudios Jurídicos No. 28 México: IJ UNAM, 2003.

Marx, Carlos, *Crítica del derecho político hegeliano*, Editora de Ciencias Sociales, La Habana, 1976.

May, Ernest, *The making of the Monroe Doctrine*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1975.

Meyer, Eugenia, *La sociedad civil y el autoritarismo mexicano*, El Colegio de México, México, 1990.

Meyer, Lorenzo, *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*, Océano, México, 1998.

Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad*. Cal y Arena. México, 1991.

Montiel Duarte, I., *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, Facultad de Derecho, UNAM, México, s/f

Morales, Waltraud, *A brief history of Bolivia*, Facts on File, Nueva York, 2001.

Moreno Pino, Ismael, *Orígenes y evolución del sistema interamericano*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1977.

Moreno Pino, Ismael, *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, SRE/FCE, México, 1999.

Mower, Glenn, *The U.S., the United Nations and Human Rights*, parte II, Greenwood Press, 1987.

Muñoz, H., coordinador, *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe*, Grupo Editorial Latinoamericana, Argentina, 1987.

Muñoz Patraca, Víctor Manuel. *Del autoritarismo a la democracia: dos decenios de cambio político en México*. Siglo XXI. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México. 2001.

Neila, Luis, *La Sociedad de Naciones*, Arco Libros, Madrid, 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*, UNAM, México, 1986.

Nino, Carlos Santiago, *Ética y Derechos Humanos*, Astrea, Buenos Aires, 1989

Noriega, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo en México*, UNAM, México, 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*, Plaza y Valdés, México, 2002.

Oikión, Verónica y Marta Eugenia García, editoras. *Movimientos Armados en México, siglo XX*, Vol. 1. El Colegio de Michoacán/CIESAS. México, 2006.

Olvera, Alberto, *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos, 1999

Ortega, Jesús, *Sociedades de Información y los derechos humanos de la cuarta generación*, puede ser consultado en la página: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1510/26.pdf>

Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador. Reflexiones sobre una época*, SHCP /Ed. Porrúa, México, 2000.

Peco Yeste, Miguel, *El conflicto de Colombia*, Universidad Carlos II, Madrid, 2006.

Pellón Rivero, Ricardo, *El Defensor del pueblo*, Madrid, 1981.

Pereira Castañares, Juan, *La ONU*, Arco Libros, Madrid, 2001.

PRONASOL, *Consejo Consultivo del Consejo Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994.

Quijano, José Manuel, *Cincuenta años de política económica de México*, CIDE, México, 1981.

Rabe, Stephen, *The most dangerous area in the world*, The University of North Carolina Press, 1999.

Ramírez, Ramón, *El movimiento estudiantil de México*, t. I, Editorial Era, 1969.

Raymundus Thomas, Joseph Buve y Juan Carlos Caballero Cervantes, *El Movimiento Revolucionario en Tlaxcala*, Universidad Iberoamericana, México, 1994.

Regil Velez, José, coordinador, *1988-1994, ilusión y desaliento: Balance del sexenio salinista*, Universidad Iberoamericana, Centro de Integración Universitaria, México, 1995.

Reveles, Francisco, *El proceso de institucionalización organizativo del Partido Acción Nacional (1984-1995)*, Tesis doctoral, FCPyS/UNAM, México, 1996.

Reygadas, Rafael, *Abriendo Veredas*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998.

Rivera Ríos, Miguel A., *Crisis y reorganización del Capitalismo Mexicano*, Ediciones Era, México, 1989.

Roberts, Geoffrey, *The Soviet Union in world politics: coexistence revolution and Cold War*, Routledge, Nueva York, 1999.

Rock, David, *Argentina*, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

Roemer, Andrés, compilador, *Felicidad: un enfoque de derecho y economía*, IJ-ITAM-UNAM, México, 2005.

Romero, Luis, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, FCE, Argentina, 2001.

Rosenberg, David, *The origins of overkill*, Routledge, London, 2001.

Rousseau, Isabel. *México, ¿una Revolución silenciosa? 1970-1995*, El Colegio de México, México, 2001.

Salinas de Gortari, Carlos, *México: Un paso Difícil a la Modernidad*, Plaza Janes, México, 2000.

Sánchez, Viamonte, *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, UNAM, México, 1956.

Sarkesian, L., *U.S. National Security*, Lynne Rienner editores, Londres, 2002.

Schultz, Lars, *National Security and United States policy toward Latin America*, Princeton University Press, 1987.

Sheahan, J., *Patterns in Latin America: poverty, repression, and economic strategy*, Princeton University Press, 1988.

Skidmore, Thomas y Peter Smith, *Modern Latin America*, Oxford University Press, 2001.

Smith, Joseph, *The Cold War*, Blackwell Publishers, Oxford, 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*, UNAM/ M.A, Porrúa, México, 1994.

Spenser, Daniela, Coordinadora, *Espejos de la Guerra Fría: México América Central y el Caribe*, M.A. Porrúa /SER/CIESAS. México, 2004.

Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 10ª edición, Porrúa, México 1984.

Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1991.

Serna de la Garza, José María y José Antonio Caballero, editores, *Estado de Derecho y Transición Jurídica*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 95, III, UNAM, México, 2002.

Serrano, Enrique, *Modernidad y sociedad civil, en la sociedad civil, de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999.

Sheahan, J. *Patterns in Latin America: poverty, repression, and economic strategy*. Princeton University Press, 1988.

Skidmore, Thomas y Peter Smith, *Modern Latin America*, Oxford University Press, 2001.

Soria Murillo, Víctor, *Integración Económica y Social de las Américas*, UAM-ITACA, México, 2005.

Stallings, Barbara y Wilson Peres, *Growth, Employment and Equity, The impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Brooking/Eclac, Washington, 2000.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 18ª edición, Porrúa, México, 1981.

Thomas y A. Thomas, *La Organización de los Estados Americanos*, Biblioteca UTEHA de Historia, México, 1968.

Trabucco Godoy, Luis, *Sobre la Ley N° 8.987 (de Defensa Permanente de la Democracia)*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1953.

Valadés, Diego y Miguel Carbonell, *Constitucionalismo Iberoamericano del s. XXI*, Serie Estudios Jurídicos No. 29, México, IIJ-UNAM.

Valdés, Leonardo, coordinador, *Elecciones y partidos en México, 1993*, UAM-I, México, 1995.

Vázquez, Rodolfo, “Corrupción y Estado democrático de derecho”, en Roemer, Andrés, compilador, *Felicidad: un enfoque de derecho y economía*, IIJ/ITAM/UNAM, México, 2005.

Veiga, Francisco, *La paz simulada: una historia de la Guerra Fría*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

*Veinte años de evolución de los derechos humanos*, IIJ-UNAM, México, 1985.

Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman*. UNAM, México, 1992.

Verduzco, Gustavo, en “Las Organizaciones solidarias en México”, en Bizberg, Ilán y Lorezo Meyer, *Una Historia contemporánea de México*, Tomo II, Ed. Océano, 2005

Villagrán de León, Francisco, *The OAS and regional security*, Institute of Peace, Washington, 1993.

Waldheim, Kurt, *El desafío de la paz*, FCE, México, 1977.

Wallerstein, Immanuel M., Rafael Guido, Otto Fernández, et al. *El juicio al sujeto: Un análisis global de los movimientos sociales*, FLACSO, México, 1990.

Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1989-1990*, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1991.

Yoder, Amos, *The evolution of the United Nations system*, Taylor and Francis, Washington, 1993.

Zolberg, Aristide, Sergio Aguayo y Astrid Schurke, *Escape from violence, conflict and refugee crisis in the developing world*, Oxford University Press, Nueva York, 1989.

### **Hemerografía.**

Alamanni de Carrillo, Beatriz, “La labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos”, en *Cuadernos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, No. 1, El Salvador, 2002.

Aleman, B., Jesús, “La paz, ¿un derecho humano?”, en *Fuentes UNESCO*, No. 100, 1998, p. 19 y ss. Disponible en Internet <http://www.campus-oei.org/n2147.htm>

Avilés, Javier, “Dónde está Jesús Piedra Ibarra”, publicado en *La Jornada*, el 12 de mayo del 2001.

Becerra Acosta, Jeannette. *La Guerra Sucia en los entresijos de la Guerra Fría*. En *Milenio*. No. 262, julio de 2002.

Bautista Romero, Jaime, “México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?” en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 26, No. 103, octubre- diciembre de 1995.

Benítez M., Raúl y Carlos Rodríguez Ulloa, “Seguridad y Fronteras en Norteamérica del TLCAN”, en *Frontera Norte, Colegio de la Frontera Norte*, vol. 18, no. 35, ene-jun 2006.

Bennet, Vivienne y Julio Bracho, “Orígenes del Movimiento Urbano Popular Mexicano: pensamiento político y organizaciones políticas clandestinas, 1960-1980”, en *JSTOR Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 3, 1993.

Bertranov, J., “Transforming state-society relations in México: The national solidarity strategy”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 56, No. 4, octubre-diciembre de 1994.

Bethell, Leslie, “Between the Second War and the Cold War”, en *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, Vol. 20, parte 1, mayo 1988.

Bitar, Sergio, “De la Alianza para el Progreso a la magia del mercado. Política económica de los Estados Unidos hacia América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, No. 93, abril-junio, 1984.

*Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, No. 42, 1961.

Burgos, José Germán, “El Banco Mundial y la politización de su mandato”, en la revista *Análisis político* no. 59, Bogotá, Col., enero-abril, 2007.

Cansino, Cesar, “América Latina: una democracia toda por hacerse”, en la revista *Metapolítica*, Vol. 1, octubre-diciembre de 1997.

Cochrane, James, “U.S. Policy toward recognition of governments”, en *Journal of Latin American Studies*, Noviembre de 1972.

*Cuadernos Americanos*. México núm. 32, marzo-abril, 1992.

*Cuadernos del CES*, núm. 3, El Colegio de México, México, 1974.

*Cuadernos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*

De Muleon, Héctor, *¿Dónde estaban y dónde están? Líderes y actores políticos de 1968*. En *Nexos*, Vol. XXI. Núm. 249, septiembre 1998.

Doyle, Kate. *La Diplomacia Tranquila*. en *Proceso*, num. 1384, 11 de mayo de 2003.

Escudero 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*, CNDH, México, 2007.

Gaceta de la CNDH. No.90/0, Agosto de 1990.

Garza, Humberto. *Las Relaciones México-URSS en Foro Internacional*, Vol. XXVIII No.4, abril-junio 1988.

González Gálvez, Sergio, Ponencia del seminario *Multilateralismo: retos de México en la ONU y en la OEA*, organizado por Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, 29 de agosto de 2006.

Hernández N., Luis, *Los apóstoles se cansaron de serlo*, artículo publicado en “La Jornada”, el 15 de mayo de 2006.

Hernández, José, “El caso de PRONASOL en México”, en *Foro Internacional*, Vol.41, No. 3, julio-septiembre de 2001.

Hoffman, André, “Economic growth and performance in Latin America”, serie *Reformas Económicas* No. 54, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

Hyland, William, “U.S. Soviet relations: the long road back”, en *Foreign Affairs*, febrero de 1982.

James, Harold, “From Grandmotherliness to Governance, The Evolution of IMF Conditionality”, en *Finance and Development, A quarterly magazine of the IMF*, Diciembre de 1998, Vol. 35, number 4.

Jervis, Robert, "Was the Cold War a security dilemma?" en *Journal of Cold War Studies*, Vol.3, No.1, Invierno de 2001.

Knight, Alan, "México y Estados Unidos, 1938-1940, Rumor y realidad", en *Secuencia: revista de historia y ciencias sociales. - Nueva época*, No. 34, ene.-abr., México, 1996.

Kusnetzoff, Fernando, "Spatial planning and development in Latin America", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 19, No. 3, agosto de 1977.

Larrañaga Eduardo en *Revista Vínculo Jurídico, de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, No. 17, México, ene-mar 1994, disponible en *Internet* en: <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webrvj/irev17.htm>.

Lastra L., José Manuel, "El sindicalismo en México", en *Anuario Mexicano de la Historia del Derecho XIV, III* – UNAM, México, 2002.

León, René y José Manuel Salazar Xirinachs, "La nueva iniciativa de la Cuenca del Caribe: Retos y Oportunidades", en Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, editores, *Integración y Comercio*, Argentina, 2001.

Loeza, Soledad. *México 1968: Los orígenes de la transición*. En *Foro Internacional*. El Colegio de México, Vol. XXX Núm. 1, 1989.

Loyo B., Aurora, "El marco socio-económico de la crisis política de 1958-1959 en México", en *JSTOR Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 37, No. 2, abr. - jun., 1975.

Macouzet, Ricardo. *Política Económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari*. Foro Internacional, vol. 34, num. 4, octubre-diciembre de 1994.

Martel, Gordon, "American foreign relations", en *Journal of Third World Studies*, Vol. 2, No.18.

Mc Nicoll, Robert, "Three views of the Interamerican System", en *Journal of Interamerican Studies*. University of Miami, Vol. X, No. 3, julio de 1968.

Monge, Raúl. *El cuestionario del genocidio*. En *Proceso* Num. 1340, julio de 2002.

Molineau, Harold, *The concept of the Caribbean in the Latin America policy of the United States*, en *Journal of Interamerican Studies*, Vol. 15, No. 3, agosto de 1973.

Ojeda, Mario. *La Política Internacional*. En *Plural*, num. 22, Julio de 1973.

Osgood, Richard, "The revitalization of containment", en *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", en *Foro Internacional*, Vol. 35, No. 4, octubre-diciembre de 1995.

Petras, James, "La nueva Guerra Fría: política de Ronald Reagan hacia Europa y el Tercer Mundo", en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, No.12, 2º semestre, CIDE, México, 1982.

Piovesan, Flavia, "Social, economic, and cultural rights and civil and political rights", en *International Journal on Human Rights*, No. 1, primer semestre, 2004.

Podhoretz, Norman, "El peligro presente", en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos; Perspectiva Latinoamericana*, No.9, CIDE, México, 1981.

Pozas H. Ricardo, "Los sesenta: del otro lado del tiempo", en *Fractal* No. 20, enero-marzo 2001.

Raby, David L., "Educación y Revolución Social en México", en *Colección Sepsetentas*, No. 171, México, 1974.

Rajchenberg, S., Enrique, "De la desgracia al accidente de trabajo, caridad e indemnización en el México revolucionario", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 15, doc. 197, UNAM/ Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1992.

Ramcharan, B.G., *The concept and present status of International protection of Human Rights*, en *International Studies in Human Rights*, Vol. 13, Kluwer Academic Publishers, 1989.

Revista del Fondo Monetario Internacional, IMF Survey, Volumen 27, No. 18, septiembre 28, 1998.

Revista *Scripta Nova- Universidad de Barcelona* No. 45, 1º de agosto de 1999. Disponible en Internet: [http://www.ub.es/geocrit/sn-45-23.htm#N\\_2\\_](http://www.ub.es/geocrit/sn-45-23.htm#N_2_)

Revista *Refugiados*, No. 34, octubre de 1987.

Reyna, José Luis, "Control político, estabilidad y desarrollo en México", en *Cuadernos del CES*, núm. 3, El Colegio de México, México, 1974.

Romero Guevara, J, "La renovación moral y la responsabilidad política de los servidores públicos", en *Estudios doctrinales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, No. 83, 1984.

Székely, Miguel y Nora Claudia Lustig, "México: Evolución económica, pobreza y desigualdad" en *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”, en *Desacatos, Revista de Antropología Social del Centro de Investigaciones de Antropología Social*, CIESAS, No. 2, 1999.

Thiesenhusen, William, “A suggested policy for industrial reinvigoration in Latin America”, en *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, Vol. 4, parte 1 mayo 1972.

Tomassini, L., “Subsistema regional latinoamericano”, en *Foro Internacional*, editada por El Colegio de México, Vol. XV, Num. 4, abril-junio 1975.

Tulchin, Joseph, “A backward look at US Latin American policy”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, No. 1, 1988.

\_\_\_\_\_, *The United States and Latin America in the 1960s*, en *Journal of Interamerican Studies en World Affairs*, Vol. 30, No. 1, 1988.

Urquidi, Victor, “Latin America and world problems”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 24, No. 1, febrero de 1982.

Woldenberg, José “Otra reforma electoral: las nubes y la miga”, en *Nexos*, No.190, suplemento Cuadernos de Nexos, No.60, 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, México, D.F. 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 1980.

Excélsior, 2 de octubre de 1982.

Excélsior, 5 de octubre de 1982.

Excélsior. 8 de diciembre de 1982.

La Jornada, lunes 14 de Noviembre de 2005.

The New York Times, junio 18 de 1972.

The New York Times. 11 de febrero de 1979.

Washington Post, 15 de junio de 1972.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, año I, num.18, 11 y 12 de diciembre de 1991.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, Primer Periodo Ordinario, año I, numero 28, 18 de diciembre de 1991.

*Diario Oficial de la Federación*

Gaceta de la CNDH

La Jornada

### **Debates, entrevistas, discursos, conferencias y otras fuentes.**

Americas Watch Report, *Human rights in México: A policy of impunity*, Human Rights Watch, USA, 1990.

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 Dra. Ma. Luisa Tarrés).

Cuarto Informe de Gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado. 1° de septiembre de 1986.

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.

Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, junio de 1990, Presidencia de la República.

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.

Discurso del Lic. Luis Echeverría con los rectores de las universidades del país, Los Pinos, México, D.F., 15 de febrero de 1971.

Discurso pronunciado por Lic. Luis Echeverría en la sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, Santiago de Chile, 19 de abril de 1972.

Discurso: “Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1972”, pronunciado por el Lic. Luis Echeverría.

Discurso: “Exposición de motivos de la iniciativa para reformar y adicionar diversos impuestos federales”, *El mercado de valores*, México, 28 de diciembre de 1971, pronunciado por el Lic. Luis Echeverría.

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

Discurso del presidente Miguel 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.

Discurso del presidente Miguel De la Madrid, del 5 de enero de 1982.

Doyle, Kate. *The Quiet Americans: US Policy in Mexico during the Cold War*. Parte de una serie de conferencias organizadas por la SRE, que tendrían lugar del 7 al 9 de noviembre de 2002.

Entrevista con el economista Ariel Buira, realizada el 18 de abril del 2008.

Entrevista con el Dr. Enrique Cárdenas, realizada 9 de abril del 2008.

Entrevista con el Dr. Francisco Javier Acuña Llamas, realizada el 28 de noviembre de 2007.

Entrevista con el Dr. Héctor Fix-Zamudio, realizada el 21 de noviembre de 2007.

Entrevista con la Dra. Lucía Alvarez, realizada el 26 de marzo del 2008.

Entrevista con el Dr. Manuel Canto, realizada el 1º de abril del 2008.

Informes de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, presentado por el Dr. José Luis Soberanes Fernández, presidente de la CNDH, el 16 de enero del 2006.

*Informe sobre refugiados políticos en América Latina*. CIDH, OEA, 11 de octubre de 1965.

Los Halcones, Terrorismo de Estado. DVD, Canal seis de julio, Memoria y verdad, A.C., México, 2004.

*Los Presidentes de México. Discursos Políticos 1910-1988.* Presidencia de la República. Tomo IV y V. México, 1988.

Primer Informe Presidencial, Lic. Luis Echeverría Álvarez, 1º de septiembre de 1971.

Primer informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, primero de noviembre de 1989.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo Humano Informe*, Ediciones Mundi Prensa, Madrid, Barcelona, México, 2000.

Rosas, María Cristina, ponencia del seminario *Multilateralismo: retos de México en la ONU y en la OEA* 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.

Tercer Informe de Gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado. 1º de septiembre de 1985.

Tercer informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, primero de noviembre de 1991.

### **Páginas de Internet**

Acuerdo Global sobre Derechos Humanos. En [www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20GLOBAL%20SOBRE%20DERECHOS%20HUMANOS. pdf](http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20GLOBAL%20SOBRE%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf)

Amnistía Internacional. En <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410051998?open&of=ESL-2M2>

Artículo “El PP tacha de "panfleto" el informe de los eurodiputados”, Diario El País, España, del 29 de marzo del 2007. En <http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/>

Valenciana/PP/tacha/panfleto/informe/eurodiputados/elpepuespval/20070329elpval\_1/T  
es

Banco Mundial, entonces (BIRF) En [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/  
BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTIDASPANISH/0,contentMDK:21206956  
~menuPK:2670466~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1261939,0.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTIDASPANISH/0,contentMDK:21206956~menuPK:2670466~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1261939,0.html)

Buira, Ariel, “*An Analysis of IMF Conditionality*”, Paper prepared for the XVI  
Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24 Port of Spain, Trinidad  
and Tobago, February 13-14, 2003. Ver: <http://www.g24.org/buiratgm.pdf>.

Centro de Investigación Sociológica. En [http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1\\_encuestas](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, el 1º. de marzo de 1929.  
En [http://www.prinl.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=26](http://www.prinl.org/index.php?option=com_content&task=view&id=26)

Asociación Mexicana de Derechos Humanos. En <http://www.amdh.com.mx/>

Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa. En  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Organization\\_for\\_Security\\_and\\_Co-operation\\_in\\_Europe](http://en.wikipedia.org/wiki/Organization_for_Security_and_Co-operation_in_Europe)

Defensor Europeo de Derechos Humanos. En [http://www.ombudsman.europa.eu/  
report05/pdf/es/rap05\\_es.pdf](http://www.ombudsman.europa.eu/report05/pdf/es/rap05_es.pdf)

*Depósito de Documentos de la FAO*, Organización para la Agricultura y la  
Alimentación de las Naciones Unidas. En [www.fao.org](http://www.fao.org).

Diputado H. Zazueta Información en: [http://www.jornada.unam.mx/2001/12/09/mas-  
heridas.html&w=humberto+zazueta+aguilar&d=Ki9raJIFNhDy&icp=1&.intl=mx](http://www.jornada.unam.mx/2001/12/09/mas-heridas.html&w=humberto+zazueta+aguilar&d=Ki9raJIFNhDy&icp=1&.intl=mx)

Documentos históricos del Partido Revolucionario Institucional. En  
[http://www.prinl.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=24](http://www.prinl.org/index.php?option=com_content&task=view&id=24).

Documentos relativos a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Secretaría de Gobernación, Gobierno de México. En <http://www.gobernacion.gob.mx/templetas/blank.php?idCont= 1&subCategoria=80>

Doyle, Kate, *After the Revolution: Lázaro Cárdenas and the Movimiento de Liberación Nacional*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 124. En <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB124/index.htm>

Frente Auténtico del Trabajo. En <http://www.fatmexico.org/historia/index.html>

“Herramientas y prácticas para disminuir la corrupción”. Informe del Banco Mundial, en: <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPOWERMENT/Resources/486312-10950...> -

Información de Santa Alianza. En [http://www.csf.itesm.mx/yves.solis/main/sigloxix/content\\_template\\_congreso.htm](http://www.csf.itesm.mx/yves.solis/main/sigloxix/content_template_congreso.htm)

Informe: *Examen de la condicionalidad del Banco Mundial 2005*. Ver:[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20694411/DC2005-0013\(S\)-Conditionality.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20694411/DC2005-0013(S)-Conditionality.pdf)

Kirkpatrick, Jeane, *Dictatorships and doubles standards*, noviembre, 1979. En : <http://www.commentarymagazine.com/cm/main/viewArticle.html?Article=com.commentarymagazine.content.Article::6189>

Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA), comúnmente conocida como la Ley Simpson Rodino. En <http://www.senado.gob.mx/iilsen/docs/zip/diagnostico%20migratorio.pdf>

Lorey, David, “*Economic growth and human-resource development*”, Publicado en la página oficial de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos (ANUIS). En: [http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/res103/txt4.htm](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res103/txt4.htm)

Madres de Plaza de Mayo. En <http://www.madres.org>

National Security Council. *Presidential Review Memorandum. Review of U.S. policies toward México.* Washington, D.C., 21 de noviembre de 1978. En <http://www.whitehouse.gov/nsc/>

Observatorio de los Derechos Humanos, con sede en Argentina. En <http://www.observatoriodelosderechoshumanos.org/index.php>

Oficina del Alto Comisionado de la ONU. En [http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh\\_2003/1aspectosgenerales.pdf](http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/1aspectosgenerales.pdf)

Página oficial de la Universidad George Washington, “El Derecho a la verdad y al duelo de los caídos en la búsqueda por la justicia”. Ver: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB209/informe/tema11.pdf>

Página oficial de las Naciones Unidas. En [http://www.un.org/spanish/civil\\_society/participacion.html](http://www.un.org/spanish/civil_society/participacion.html)

Página oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En [www.undp.org/ods/npf06/npf/Akyuz%20%20Rectifying%20Capital%20Market%20Imperfections.pdf](http://www.undp.org/ods/npf06/npf/Akyuz%20%20Rectifying%20Capital%20Market%20Imperfections.pdf)

Página oficial del Foro Internacional Económico Barcelona, 2004. En: [http://209.85.215.104/search?q=cache:LA0zQWNbducJ:www.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/dialogos/ficha.cfm%3FIdEvento%3D184+CONSENSO+DE+WASHINGTON+GOBERNANZA&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=mx](http://209.85.215.104/search?q=cache:LA0zQWNbducJ:www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/dialogos/ficha.cfm%3FIdEvento%3D184+CONSENSO+DE+WASHINGTON+GOBERNANZA&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=mx)

Página oficial del NACLA Archive. En <http://archive.nacla.org/Summaries/V1I7P2-1.htm>

Página oficial de Simón Bolívar. En <http://www.simonbolivar.org/bolivar/>

Pardo, María, en “La modernización administrativa en México”, citada por Larrañaga Eduardo en *Revista Vínculo Jurídico, de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, No. 17, México, ene-mar 1994, disponible en *Internet* en: <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvj/irev17.htm>.

PPS, página oficial. En <http://www.ppsdemexico.org/teoriaypractica/tp1/mtu.html>

Programa de Información del Departamento de Estado de Norteamérica. En <http://usinfo.state.gov/journals/itsv/0897/ijss/takaki2.htm>

Programa de Información Internacional del Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos. En <http://usinfo.state.gov/esp/home/products/pubs/ushistoryesp/expansion.htm>

“*Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*” A World Bank Strategy, Public Sector Group Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, November 2000. Ver: <http://www.worldbank/Reforming.pdf>

Robles, Jorge, “Historia del Secretariado Mexicano”, ensayo publicado en la página oficial del Frente Auténtico del Trabajo. En: <http://www.fatmexico.org/historia/index.html>

Rothbard, Murray N., *What Has Government Done to Our Money?*, publicado en *Essays in Political Economy*, Von Mises Institute Journal, en <http://www.mises.org/money/4s7.asp>

The National Security Archives. En <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB89/>

Williamson, John, “Did the Washington Consensus fail?”, discurso del autor en el Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., Noviembre 6, 2002. En: [www.iie.com/publications/papers/williamson1102.htm](http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102.htm)

Williamson, John, "From the Washington Consensus towards a new Global Governance," Ronda de Conferencias, Barcelona 2004, September 24–25, 2004. En: <http://www.barcelona2004.org/esp/actualidad/noticias/html/f046034.htm>

Otras páginas consultadas:

<http://www.mercosur.int>

[www.usa.gov](http://www.usa.gov)

<http://www2.dipcas.es/europa/noti34.html>

<http://www.educalia.org/>

[http://europa.eu/abc/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/index_es.htm)

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