

85
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO:
LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES, LA
ADMINISTRACION PUBLICA Y LA RELACION BILATERAL
CON ESTADOS UNIDOS (1990-1995)

T E S I S

Q U E P R E S E N T A

ABELARDO RODRIGUEZ SUMANO

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA

**BAJO LA ASESORIA DE:
PROF. GUSTAVO RAMIREZ PAREDES**



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A mis padres y hermanos

A la Universidad Nacional

A las ONGs

Agradecimientos

Este trabajo fue posible debido al apoyo de mi asesor, el profesor Gustavo Ramírez Paredes, cuyas correcciones y comentarios fueron fundamentales para la buena marcha de la investigación y redacción de esta tesis. De igual forma, un reconocimiento especial a mi excelente amigo Paul Hemesath cuya asesoría fue indispensable en la parte final del trabajo, en lo referente a la captura y el manejo de las computadoras. Así como también mi agradecimiento al entrañable amigo y compañero de generación Emilio Coral.

Es necesario mencionar que esta investigación recibió un apoyo sustancial por parte de la Mtra. Mariclaire Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., así como de Americas Watch y Amnistía Internacional en la Ciudad de Washington, D.C. cuya colaboración fue muy importante al facilitarme la consulta de documentos relevantes para este trabajo. Por otra parte, los comentarios del académico estadounidense Douglas A. Chalmers, director del Instituto de Estudios Ibéricos y Latinoamérica de la Universidad de Columbia, constituyeron una valiosa perspectiva de la visión de nuestros vecinos del norte

respecto de la relación con México. Por otra parte, quisiera señalar la asesoría brindada para la realización de la parte inicial del trabajo por parte del hoy ciudadano diputado independiente Adolfo Aguilar Zinser.

Mi agradecimiento también a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y a mis maestros, en particular al Dr. Ricardo Uvalle y a la Mtra. Rosa María Lince Campillo, quienes a través de su valiosa enseñanza contribuyeron significativamente a mi formación académica a lo largo de mi carrera. Finalmente, un reconocimiento a mis sinodales.

A todos ellos, gracias por su colaboración y consejo.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I. ESTADO Y DERECHOS HUMANOS EN LA ERA DE LA GLOBALIZACION	1
1.1 Estado y Derechos Humanos.	3
1.2 Estructura del Estado Moderno y su Responsabilidad Social.	7
1.3 El Ombudsman frente al Estado.	16
1.4 Globalización y Derechos Humanos.	22
CAPITULO II. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL AMBITO DEL ESTADO MEXICANO	27
2.1 Administración Pública y Derechos Humanos.	28
2.2 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Reclamo de la Legalidad.	44
2.3 Las Razones y Omisiones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	53
CAPITULO III. LA PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS EN LA AGENDA DE AMERICA DEL NORTE	82
3.1 Origen y Principios de las ONG.	85
3.2 Evolución y Marcos de Acción.	93
3.3 Las ONG y su Interacción en América del Norte.	109

CAPITULO IV. LAS ONG EN LOS PROBLEMAS BILATERALES MEXICO-ESTADOS UNIDOS	117
4.1 Presiones en las negociaciones del TLCAN-NAFTA.	118
4.2 El Conflicto de Chiapas.	131
4.3 Procesos Electorales.	149
4.4 El Problema Migratorio.	157
CAPITULO V. HACIA UNA MEJOR DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	177
5.1 Propuesta de un Organismo No Gubernamental para la Defensa de los Derechos Humanos de los Mexicanos en lo Interno y en lo Externo.	177
CONCLUSIONES	186
BIBLIOGRAFIA	198
ANEXO	

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo estudia la defensa de los derechos humanos en México y la responsabilidad que al Estado compete. El enfoque de la globalización sirve como referente indispensable en las transformaciones del Estado y particularmente de la Administración Pública.

La visión de la vida pública desde la globalización, los Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos, la relación con Estados Unidos, así como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte son las piezas de análisis que nos permiten discernir hasta donde, la Administración Pública tiene ingerencia y posibilidades reales de impulsar los lazos de convivencia indispensable en la sociedad de nuestros días.

Ahora bien, es a partir de 1980 que la política exterior de Estados Unidos de Norte América tuvo un cambio radical en áreas de su seguridad nacional: las acciones encubiertas de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) fueron sustituidas por la llegada al poder de gobernantes en países clave en el hemisferio para afianzar sus objetivos político-ideológicos

y económico-comerciales, hombres formados en las instituciones de educación superior estadounidenses, que han simpatizado ampliamente con el modelo de desarrollo económico y la organización política de aquel país, consolidando la hegemonía de la potencia mundial sobre la región latinoamericana.

Al mismo tiempo, en el uso de los neologismos que impone las tendencias ideológicas dominantes, el antiguo concepto de imperialismo ha sido sustituido por el de globalización, conformándose en esa dirección, además de la zona de libre comercio en América del Norte, la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico, correspondiendo su liderazgo a Estados Unidos, Alemania y Japón, respectivamente.

Para tal efecto, la caída del muro de Berlín, el desmoronamiento de la ex-Unión Soviética, el desplome de las naciones socialistas y la llamada decadencia de los Estados de Bienestar o de las políticas estatistas, además de la culminación de la confrontación Este-Oeste, son fenómenos que en su conjunto han contribuido inevitablemente, por un lado, al repunte de las economías de mercado y de libre ~~empresa~~ como ejes del "desarrollo" a nivel internacional, y

III

por el otro, a que los Estados Unidos se perfilen como una de las naciones líderes de estas transformaciones mundiales, aunque su efectividad, está en duda, al menos en el corto plazo.

Los grandes cambios internacionales que han modificado las condiciones de los Estados-Nación pasan necesariamente por el ritmo de la globalización y el neoliberalismo impulsado por los exmandatarios Ronald Reagan y Margaret Thatcher a finales de la década pasada.

En este sentido, existen investigadores que como René Villarreal, argumenta que "la globalización es un punto de inflexión histórica que anuncia un orden que nace, frente a otro que muere y que se resiste a morir". Y que sugieren, concepciones teóricas no tradicionales para interpretar las tendencias mundiales en la economía y en la política, las cuales inciden indudablemente en los cimientos de los Estados-Nación contemporáneos.

En términos amplios la globalización comprende elementos característicos y puntuales como son los siguientes:

a) La llamada tercera revolución tecnológica que se desplaza en las ciencias y se incorpora en la industria, la producción y el comercio;

b) Descentralización de la producción de los modelos de desarrollo nacionalistas, por procesos altamente vinculados a la economía y las finanzas internacionales;

c) Desdibujamiento de las economías y las administraciones estatales, e inserción a las "nuevas" reglas del comercio internacional, así como abandono de los procesos locales y proteccionistas;

d) Los Estados y las instituciones enfatizan los cambios en su ordenamiento económico, político y social hacia la competitividad y calidad como premisas para el "progreso" y el "desarrollo";

e) Formación de bloques económico-comerciales en busca de ventajas comparativas entre los países miembros, y así elevar su capacidad exportadora.

Sin embargo, la disputa por mercados e inversiones entre

los distintos bloques provocan desequilibrios sociales y abren múltiples interrogantes sobre la eficacia de tal dinámica.

En este contexto, la globalización, que no sólo implica un proceso de transformación en la economía y la tecnología de las naciones, es un fenómeno mundial que afecta la dimensión, tamaño y eficiencia de los Estados y crea nuevas reglas de interacción entre las sociedades, necesariamente en una actividad internacional más robustecida por actores de la sociedad civil.

En este sentido, el Tratado de Libre Comercio en América del Norte, el cual se encuentra en vigor desde del 10. de enero de 1994, constituye una etapa más dentro del proceso de la llamada integración económica de América del Norte, proceso que se circunscribe en la dinámica de la globalización señalada.

Dichas tendencias han promovido en México: la apertura de la economía, reformas a la Administración Pública, privatizaciones, ventas de empresas para estatales y, en general, que el Estado en la última década se ha

desvinculado de su responsabilidad como promotor del desarrollo social, es decir, es más persistente la ausencia gubernamental en la promoción del progreso de los sectores más desprotegidos y abandonados ahora a las leyes del mercado (aún y a pesar de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y el Programa Nacional de Solidaridad durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari), así como en la protección de los derechos humanos de los ciudadanos.

Ante esta situación, en el último decenio se han ido creando órganos integrados por ciudadanos independientes del gobierno, cuyo objetivo prioritario es la defensa y promoción de los derechos humanos de la población mexicana, organismos no sólo locales y nacionales, sino que se encuentran agrupados en lo que es conocido como el movimiento internacional de las Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos, las ONG.

En esta dirección, existieron hechos tanto en lo interno como en lo externo del país para que el gobierno mexicano promoviera cambios de su imagen en el ámbito de los derechos humanos, entre los que destacaron:

- 1) La firma y ratificación de México en 1988 de la

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas (ONU), celebrada en Ginebra, Suiza; 2) crisis de legitimidad del gobierno del expresidente Carlos Salinas de Gortari después de las controvertidas elecciones de 1988; 3) El asesinato de la defensora de derechos humanos, Norma Corona Septiém, al estilo de los perpetrados por "escuadrones de la muerte", motivo por el cual el régimen recibió oleadas de críticas nacionales e internacionales; y 4) por la apertura comercial de México y la integración al bloque comercial de América del Norte.

Con base en los argumentos expuestos, el gobierno mexicano debió cambiar su actitud frente a las presiones internas y del exterior y crear en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a la que se le otorgó rango constitucional en junio de 1992. Sin embargo, su actividad se concentra en la remisión de las quejas que le son enviadas a las autoridades correspondientes, en los casos relacionados con tortura, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes emite recomendaciones que por ningún motivo constituyen órdenes ejecutivas, quedando al arbitrio de las autoridades atenderlas o desecharlas.

La circunstancia de que la CNDH sea un organismo dependiente del Ejecutivo Federal y que de acuerdo con la Constitución Política conozca sólo de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, siendo incompetente para asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, sus actividades son en la práctica irrelevantes para la protección de los derechos humanos, tomando en cuenta que la defensa de los mismos es eficaz en su dimensión de integralidad, es decir, la vigencia y protección de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

En otras palabras, resulta absurdo pensar que en un momento dado el presidente de la CNDH actuaría en contra de su propio jefe: el Ejecutivo Federal, por lo tanto los grupos de presión, reconocidos por la ONU, para la defensa de los derechos humanos no dependientes de la Administración Pública que luchan por la justicia del individuo de manera independiente son las Organizaciones No Gubernamentales tanto en México como en el extranjero.

Las Organizaciones No Gubernamentales han asumido un papel protagónico en la defensa y promoción de los derechos humanos; en diversos foros y sucesos nacionales e internacionales su gestión ha sido fundamental para ejercer una defensa veraz de los derechos elementales del hombre; incluso, su actuación ha estado muy por encima de los Organismos Internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o la Organización de Estados Americanos (OEA) y, en el contexto nacional, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

La defensa y promoción de los derechos humanos es una práctica vigente en el mundo, pero en América del Norte su agenda no se encuentra en las prioridades gubernamentales, sobre todo, frente a la irreversible tendencia del libre comercio, por ello, su existencia se hace cada vez más importante en la promoción de una mayor justicia social desde el ámbito de la sociedad civil organizada.

En esta directriz, los acuerdos comerciales contraídos por el gobierno mexicano ante Estados Unidos afectan directamente la seguridad social de los ciudadanos, de ahí

la importancia de las ONG para responder ante la abrumadora ola de libre comercio sin fronteras, y sin regulaciones sociales, así como a través de la organización civil y la generación de propuestas a las tendencias de la globalización y del neoliberalismo transnacional y antisocial.

Por lo anterior es imprescindible subrayar que si México transitó durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) hacia un acelerado proceso de modernización y apertura de la economía, donde se pretendía ser un miembro comercial destacado en el bloque de América del Norte, de igual forma ha sido imperativo erradicar el patrón de la impunidad y restablecer la ausencia del Estado de Derecho que garantice la legalidad y el rumbo democrático y pacífico de las transformaciones nacionales e internacionales.

Por ello, el respeto a los derechos humanos y de los procesos electorales que debería ser la vocación de un país democrático, en México se encuentra muy lejana de tal aspiración, por lo que es indispensable en cuanto a la responsabilidad del gobierno se refiere: ejercer congruencia

entre los ritmos económicos impuestos por la globalización y la promulgación de soluciones a las transformaciones sociales que se generan de ello.

Es necesario hacer mención que si la impunidad continúa, ningún esfuerzo por parte de los gobiernos en erradicar las flagrantes violaciones a los derechos humanos tendrá éxito.

De ahí la importancia de las ONG por su decisiva participación en la atmósfera pública y para documentar las atrocidades de los Estados en detrimento de los hombres y mujeres en el país y en el hemisferio.

La labor de las ONG en la última década ha sido fundamental, en el caso de Amnistía Internacional con sede en Londres, Inglaterra, de reconocimiento mundial, o, Americas Watch y los Abogados de Minnesota en Estados Unidos, organizaciones que han trabajado constantemente en la denuncia de abusos a los seres humanos, así como en la formación de una cultura pro derechos del hombre y la mujer, además de que éstos, tienen fuertes vínculos en México, documentando y proponiendo marcos de acción y perfeccionamiento de las leyes del país, en el área del derecho internacional de los derechos humanos.

En México, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", donde figuran la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., y el Centro Fray Bartolomé de las Casas de la Diócesis de San Cristóbal, Chiapas son un ejemplo de las organizaciones independientes con una constante participación en favor de los ciudadanos.

Su trabajo ha sido destacado y constante en la elaboración de propuestas, recomendaciones y denuncias, en asuntos que van desde la tortura ejercida por los cuerpos policíacos a los presuntos delincuentes, hasta la abogacía de trabajadores indocumentados, campesinos y de las comunidades indígenas.

La participación de las ONG durante las negociaciones del TLC fue determinante para crear una importante red de organismos que han servido como base para entrechar los lazos de la sociedad civil y crear, a marchas forzadas, vasos comunicantes permanentes entre México, Estados Unidos y Canadá.

En esta línea, es pertinente señalar que el Tratado de Libre Comercio, el cual afecta directamente la relación de las sociedades de los países miembros, ha sido diseñado sobre la concepción de los intereses estadounidenses, los cuáles se fundamentaron sobre el pragmatismo ideológico y utilitario del Partido Republicano, conservador, de derecha y con el filo del corte neoliberal, ya que tal concepción acelera las desigualdades y enfatiza las contradicciones sociales.

Los gobiernos de los tres países coincidieron en que el TLC fuera un acuerdo exclusivamente comercial; "sin lugar a dudas el perfil pensado y negociado, es el de un capitalismo anglo-sajón, individualista y desregulado". Es decir, donde los intereses del conservadurismo norteamericano prevalecieron, y lugar donde la cultura de los derechos humanos no tiene espacio.

La premisa fundamental, consiste en dejar el libre comercio en manos del libre mercado: los flujos, las prioridades, el ajuste y la repartición de sus costos, los grandes cambios estructurales. El diseño implica dejar prácticamente todo a las fuerzas del libre mercado, donde

los gobiernos deberán asumir su carácter de no interventores del desarrollo económico, especialmente el gobierno mexicano.

El TLC ya en funcionamiento, no es estrictamente comercial. Como en su caso lo han afirmado las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial, es un tratado que abarca lo financiero, la inversión, la propiedad intelectual y en efecto, lo comercial, pero también la solución de disputas, el transporte, y los servicios. En todo caso es un acuerdo estrictamente económico, que no incorpora ninguna de los demás temas posibles: lo social, lo político, el medio ambiente, o lo cultural. Este acuerdo tampoco implica una planificación estatal o una regulación social.

Prevalece la ausencia de una regulación por parte de los Estados y la eliminación de reglamentos, regulaciones sociales, económicas, de defensa del consumidor -en este rubro si hay intervención en los Estados Unidos-, y del medio ambiente. Ese énfasis es el que imperó en las negociaciones del TLC y lo que se estipuló a final de cuentas con su ratificación: no incorporar los temas

sociales de la relación bilateral México-Estados Unidos: migración, derechos humanos, reglas claras de protección al medio ambiente.

Todo ello en atención a la presión ejercida por la mayoría del Congreso de los Estados Unidos de no incorporar dichos temas, ya que de haberse incluido en la Cámara de Representantes y el Senado se hubiera dado marcha atrás en el proceso de ratificación, como los congresistas advirtieron a lo largo de las negociaciones (1991-1993) a los gobiernos de los tres países.

En 1992, las ONG's de Estados Unidos, Canadá y México llevaron a cabo un encuentro trinacional que se organizó en Reynosa, Tamaulipas, México, los días 11, 12 y 13 de marzo con el objetivo central, de incluir a los derechos humanos en su concepción de integralidad: políticos, económicos, sociales y culturales, en el marco del TIC.

En junio de 1993, testificaron ante el Congreso de Estados Unidos tres importantes ONG en aquel país: la representación de Amnistía Internacional, Americas Watch y los Abogados de Minnesota para denunciar la constante violación de los derechos humanos en México y ejercer

presión junto con el ala del Partido Demócrata del Congreso estadounidense para que los derechos humanos entraran en la negociación y ratificación del TLC.

La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (REMALC), la cual congrega a ONG's ambientalistas, sindicales, de derechos humanos y una amplia coalición de organismos ciudadanos en favor de la democratización de México, el 28 de septiembre de 1993 insistían permanentemente en que el TLC era viable, siempre y cuando se incluyera el desarrollo económico sustentable, acompañado de una agenda social en el texto final del tratado, es decir: migración, derechos laborales, medio ambiente y derechos humanos.

Todavía el 27 de octubre del mismo año, a menos de un mes de la votación final en la Cámara de Representantes en Estados Unidos (19 de noviembre), Americas Watch propuso al mandatario estadounidense William Clinton que se reuniera con los líderes de México y Canadá para hablar del respeto a los derechos humanos en el TLC. Además se argumentó que "el desarrollo económico sostenible sólo puede obtenerse por medio del respeto a los derechos humanos, los principios democráticos y las leyes."

En síntesis, Americas Watch pidió al presidente Clinton que los gobernantes de las tres naciones discutieran las violaciones estadounidenses a los derechos fundamentales en la frontera sureste con México, sobre todo los abusos contra los inmigrantes indocumentados.

Sin embargo, el TLC fue ratificado el 19 de noviembre de 1993 y las ONG no recibieron respuesta de ninguno de los tres gobiernos. El argumento de que el tratado sería "exclusivamente comercial" permaneció inamovible (a pesar de la integración de los acuerdos laborales y ambientales), y sus propuestas no fueron incluidas en el documento final del TLC.

Por lo anterior, creemos que frente al abandono de los gobiernos en los tres países de su responsabilidad institucional frente al respeto de los derechos humanos, las ONG han retomado la estafeta de la sociedad civil en la defensa y promoción de sus derechos. Las ONG que actúan como actores sociales, presentando propuestas y ejerciendo presiones sobre sus respectivos gobiernos, en un campo todavía muy limitado. Sin embargo, su importancia rebasa

los ámbitos del TLC y se circunscriben al de la Relación México-Estados Unidos donde su papel ha sido de capital importancia, mismo que intentaremos demostrar en nuestra investigación.

Por ejemplo, después del levantamiento armado en Chiapas el 10. de enero de 1994, las ONG de México y de Estados Unidos, en una acción sin precedente, aglutinados en el movimiento internacional de Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos, impidieron la masacre de los rebeldes congregados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y presionaron por el cese al fuego y las pláticas del diálogo para la paz el 20 de febrero en San Cristóbal de las Casas junto a otros sectores de la sociedad civil y de la opinión pública.

O bien, ante los ataques constantes por violar los derechos de los inmigrantes indocumentados por el actual gobernador de California, Peter Wilson, las ONG han servido para destensar lo que a todas luces sería una indiscriminada deportación masiva de los connacionales que residen en Estados Unidos. A pesar de su esfuerzo, los maltratos a los inmigrantes continúan en aumento. Y tanto en

México como en el vecino país del Norte los derechos de los mexicanos se siguen vulnerando.

HIPOYESIS

La premisa fundamental de que parte este trabajo es que la participación de las Organizaciones No Gubernamentales en los conflictos que afectan la relación binacional, México-Estados Unidos ha sido determinante para que en el contexto interno, el Gobierno Federal haya creado organismos dentro de la estructura de la Administración Pública para la defensa y protección de los derechos humanos, sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes por lo que se hace necesaria la formación de un organismo ciudadano independiente que se aboque a la solución de los problemas relacionados con los derechos humanos, tanto en México como en Estados Unidos.

OBJETIVOS

El objetivo general es realizar una investigación documental sobre la actuación de las ONG en la defensa de los derechos humanos en los conflictos que afectan la

IX

relación bilateral México-Estados Unidos y a partir de las conclusiones proponer la creación de un organismo formado por ciudadanos para la protección de los derechos humanos de los mexicanos, tanto en el país como en Estados Unidos.

Asimismo se persiguen los siguiente objetivos particulares:

a) Desarrollar un estudio que permita conocer la forma en que la defensa de los derechos humanos se convierte en uno de los fines primordiales del Estado.

b) Estructurar, con base en una investigación bibliohemerográfica, tanto el marco jurídico como administrativo federal para la defensa de los derechos humanos en México.

c) Hacer un análisis sobre el origen, evolución y estado actual de las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos en América del Norte.

d) Efectuar una investigación para determinar la participación de las ONG en los problemas binacionales México-Estados Unidos y evaluar sus logros y consecuencias en los aspectos

económico, político, social y cultural.

En este orden de ideas se presenta en el primer capítulo un estudio sobre la evolución que han tenido los derechos humanos en el Estado moderno destacando la importancia de la creación de la figura defensora de los ciudadanos en los países escandinavos: el Ombudsman.

El segundo capítulo permite realizar un análisis sobre los organismos que dependientes de la Administración Pública se han abocado a la defensa de los Derechos Humanos en los planos tanto jurisdiccional como no jurisdiccional, como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos.

En el tercer capítulo se hace una investigación acerca del origen, características y evolución de las ONG, tanto en el contexto nacional como internacional, enfatizando las correspondientes a la zona geoeconómica de América del Norte.

La participación de las ONG de esa región en la solución de problemas que de alguna forma alteran o alterarían las relaciones binacionales México-Estados Unidos, es abordada

en el capítulo cuarto, en el cual, además, se estudian pormenorizadamente, problemas tan de actualidad y candentes como son el conflicto de Chiapas y el del flujo migratorio de trabajadores mexicanos hacia la vecina nación del norte.

Finalmente, en el quinto capítulo se realizan las propuestas para la creación de instituciones defensoras de los Derechos Humanos de los mexicanos, tanto en lo que respecta al ámbito interno como al externo, considerando que en la medida que los efectos perniciosos del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos y de la aplicación de las políticas neoliberales en la economía, se vayan sintiendo, el cierre de empresas, el desempleo, los bajos niveles salariales y el abandono de los programas de asistencia y seguridad social, agudizarán la emigración masiva de los mexicanos hacia Estados Unidos en búsqueda del bienestar que el Estado mexicano y su deficiente Administración Pública, les ha negado durante los últimos 13 años de reformas neoliberales fondomonetaristas.

Abril de 1996

C A P I T U L O I

ESTADO Y DERECHOS HUMANOS EN LA ERA DE LA GLOBALIZACION

El contenido y esencia de los derechos humanos han sido un tema constante en la historia de la humanidad, por estar estrechamente unidos a la dignidad humana; su defensa y protección presentó un gran impulso hace poco más de dos siglos, con las declaraciones estadounidense (1776) y francesa (1789) sobre ellos, aún cuando, como se analizará después, sólo la Constitución de Francia los incluye en su texto originalmente, "...pero es especialmente después de la, Segunda Guerra Mundial y en estas últimas cuatro décadas cuando se convierte en una de las grandes preocupaciones de las sociedades y cuando el tema se internacionaliza."¹

Los horrores y la barbarie del fascismo y del nazismo provocaron una seria llamada de atención a nivel mundial. Con claridad se hizo evidente que la humanidad sólo tenía dos alternativas: vivir civilizadamente bajo regímenes democráticos y representativos, donde se respetara la dignidad humana

¹ Tendencias Actuales de los Derechos Humanos; Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), México, Marzo de 1992, p. 77.

o bajo regímenes tiránicos donde imperara la ley del más fuerte económica y políticamente hablando.

De alguna forma, los países miembros de la ONU, se comprometieron, unánimemente, a la defensa de los Derechos humanos, sin embargo, un rasgo característico del mundo en los años 1960-1970, es la conformación de los tres mundos: capitalista, socialista y países subdesarrollados, los dos primeros altamente desarrollados y proveedores de las materias primas que la economía del tercero en pleno atraso, necesitaba para mantener su evolución. En términos generales, tanto en los países socialistas como en los del tercer mundo las violaciones de los Derechos Humanos fueron frecuentes.

Al monopolizarse el mundo bajo el control de los países capitalistas, con la desaparición del bloque socialista, aparece en los años 80 un nuevo orden de organización internacional: la globalización.

Se citaba en el proyecto que originara el trabajo de tesis que "la globalización es un punto de inflexión histórica que anuncia un orden que nace, frente a otro que muere y que se

resiste a morir"². El nuevo orden internacionales el neoliberalismo, el cual implica una profunda transformación interna de los países que forman parte de los tres grupos geopolítico-económicos, América del Norte, Unión Europea y Cuenca del Pacífico.

Debe señalarse que el neoliberalismo viene a sustituir al liberalismo como la ideología del nuevo imperialismo, de un capitalismo que lucha por romper, por abolir las fronteras nacionales, de la misma forma, como alguna vez, pudo romper las barreras interfeudales, sólo que bajo un nuevo nombre: globalización.

En el presente capítulo se plantea los rasgos más importantes de la interrelación Estado-Derechos Humanos y la forma en que ésta se modifica en la llamada globalización mundial.

1.1 ESTADO Y DERECHOS HUMANOS

Es inobjetable que la aparición del Estado y los Derechos

² Villarreal, René; "La Globalización Económica"; Revista Mexicana de Política Exterior; Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos -SRE, México, No. 35, 1992, p. 41.

Humanos se encuentran íntimamente relacionados. La etapa transicional del hombre del estadio primitivo al civilizado debe sumar esfuerzos para poder subsistir, esta suma de fuerzas no puede nacer sino del concurso de varios; sin embargo, siendo la fuerza y la libertad de cada individuo los primeros instrumentos de su conservación difícilmente podrá comprometerse sin perjudicarse. Sobre el particular, Juan Jacobo Rousseau advierte:

En estas condiciones, la sociedad deberá encontrar una forma de asociación que defienda y proteja la persona y los bienes de cada asociado, con todas las fuerzas de la comunidad y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede por lo tanto en la misma libertad de antes. Desde el momento en que la multitud se ha reunido en un solo cuerpo, no puede ser ofendido uno de sus miembros sin que se ataque a todo el cuerpo y aun menos ser ofendido el cuerpo sin que por ello se resientan los miembros."³

Este pacto multilateral de los miembros de la sociedad al que Rousseau llama pacto o contrato social es la base fundamental del Estado capitalista, al que corresponde en última instancia la protección de sus ciudadanos, aunque debe

³ Rousseau, Juan Jacobo; El Contrato Social; FCE, México, 1982, p. 19.

destacarse que originalmente los derechos humanos surgen como defensa de la propiedad privada, más que en la defensa de la libertad natural.

El primer documento en el que se reconoce esta obligación fue, curiosamente, en la Declaración de Independencia de Estados Unidos, promulgada en la ciudad de Filadelfia el 4 de julio de 1776, la cual cita "...Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que están dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales se cuentan el derecho a la Vida, a la Libertad y el alcance de la Felicidad; que para asegurar estos derechos, los hombres instituyen gobiernos, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados."⁴

Tres años después, el 29 de agosto de 1789, la Asamblea Nacional francesa aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, exponiendo en su introducción que "...la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos..."⁵

⁴ Morris, Richard B.; Documentos Fundamentales de la historia de los Estados Unidos; EDIMUSA, México, 1962, p. 39.

⁵ García Cantó, Gastón; Textos de Historia Universal; UNAM, México, 1971, p. 162.

De las Declaraciones de los Derechos Humanos, la francesa fue la primera en ser incluida en el sistema constitucional, como aclara Ignacio Burgoa, porque "... la Revolución Francesa se provocó merced a la convergencia feliz de tres factores, a saber: el pensamiento filosófico político del siglo XVIII, el constitucionalismo norteamericano y la tiranía prevaleciente en Francia."⁶

Inobjetablemente, la Revolución Francesa fue una caja de resonancia para los principios proclamados por la emancipación estadounidense. Los defendió y vigorizó, les subrayó el espíritu de rebeldía y les comunicó fervor revolucionarios, heroico y contagioso.

"Conviene tener presente que no eran en ella la consagración y la prolongación del perfeccionamiento gradual y lógico de tradiciones, ley y costumbres -como en los Estados Unidos- sino un corte violento con el que se ponía fin a un estado anterior, al mismo tiempo que se iniciaba una nueva dirección constructiva."⁷

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio; Las Garantías Individuales; Porrúa, México, 1991, p. 81.

⁷ Sánchez Viamonte, Carlos; Los derechos del hombre en la Revolución Francesa; UNAM, México, 1956, p. 16.

Paulatinamente, después de 1789, tanto las naciones europeas como las americanas que se independizan durante la primera mitad del siglo XIX, van introduciendo en sus Constituciones estos principios emanados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En los capítulos y subcapítulos posteriores se irán definiendo los diferentes tipos de derechos humanos y su inserción en el funcionamiento del Estado.

1.2 ESTRUCTURA DEL ESTADO MODERNO Y SU RESPONSABILIDAD SOCIAL

La organización jurídica de todo Estado se basa en la identificación, aseguramiento y protección de determinados valores que son estimados los pilares fundamentales de su ordenamiento interno. Autoridades y sus atribuciones, diversos niveles jerárquicos, servicios dotados de facultades adecuadas para atender las necesidades públicas, derechos y deberes de los ciudadanos, estructuras familiares, económicas, sociales y culturales, están entre ellos. Es precisamente el sistema legal del Estado el que tiene la finalidad de prescribir imperativamente a los ciudadanos el respeto de esos valores, esenciales para el funcionamiento organizado del Estado. Entre dichos valores se pueden mencionar, por vía de ejemplo: la seguridad pública, la

estructura de la familia, el derecho de los ciudadanos a su vida, libertad, honor y bienes, y muchos otros.

A ese sistema legal se le denomina constitutivo y se compone de las diversas ramas de la legislación que tienen por objeto provocar una cierta forma de organización social. Pertenecen a él las leyes constitucionales, administrativas, civiles, comerciales, laborales, etcétera.

"Las constituciones del presente se dividen, según la técnica tradicional y más socorrida -que ciertamente no es la única posible ni la única practicada- en dos partes, a saber: la dogmática, que se resume en el llamado principio de distribución, y la orgánica, que se analiza al amparo del denominado de organización. Este deslinde compone una noción elemental para el constitucionalismo."⁸

En su formulación de más elevada jerarquía, los derechos humanos confieren sustancia a la porción dogmática constitucional. De cara al pensamiento personalista, bajo cuyo amparo se trabajaron las grandes declaraciones constitucionales del mundo moderno, la parte normativa incluye los derechos arrancados por el pueblo al soberano, u oportunamente cedidos por éste y preservados en forma perma-

⁸ García Ramírez, Sergio; Los derechos humanos y el derecho penal; SepSetentas, México, 1976, p. 17.

nente, vale decir: intangible para la regulación jurídica secundaria, es decir, a las leyes que de ellos se derivan.

A dos familias pertenecían los derechos plasmados en las viejas constituciones cuya estructura subsiste en muchas de las de reciente fecha: eran civiles o políticos. Los primeros, los civiles, afrontaban la vida social del individuo; los segundos aludían a su existencia en el aparato estatal; en ambos casos se trata de derechos con el más puro sabor individual.⁹

En los términos de una clasificación todavía hoy aceptada por cierto sector de la doctrina constitucional, los derechos individuales pueden inscribirse en alguna de cuatro categorías, que son; 1) De libertad del individuo aislado (donde se incluye a la propiedad privada); 2) De libertad del individuo en relación con otros (especie que, con la anterior, constituye el acervo de las garantías liberal-individualistas de la esfera del Derecho individual, de la libertad individual, de la libre discusión); 3) Del individuo en el Estado, como ciudadano (que integra la estirpe de los derechos político-democráticos del ciudadano individual), y 4) (categoría no tradicional, corresponde a la seguridad social, Derechos del individuo a prestaciones del

⁹ Cfr. García Oviedo, Carlos, El constitucionalismo de la postguerra; Oikos, España, 1981, p. 142.

Estado (que son los derechos y las prestaciones sociales): al trabajo, a la asistencia y al seguro, a la educación, formación e instrucción.¹⁰

En su curso histórico, los derechos del hombre se atan a la teoría política contractual; sin embargo, se incluyen en la esfera de libertad no enajenada por el hombre a la comunidad con motivo del hipotético contrato social. Por lo tanto, el poder soberano no puede ser absoluto, sagrado e inviolable; en términos de una usual formulación, no puede rebasar los límites de los convenios generales, y "todo hombre puede disponer plenamente de lo que estos convenios le han dejado de sus bienes y de su libertad".

Aun cuando se rechace la existencia de un Derecho natural, externo y superior al positivo, de contenido mudable o permanente, no se puede desconocer que al amparo de esta corriente -a menudo una corriente generosa, que subraya el contenido y el propósito ético del Derecho- han encontrado vigorosa defensa los derechos humanos¹¹. Ello hasta tal punto que no pocos estudiosos se preguntan si cabe hablar

¹⁰ Cfr. Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución; Nacional, México, 1902, pp. 118 y ss.

¹¹ Derecho natural: considera al hombre libre e independiente, eternamente, a lo cual renuncia para vivir en sociedad y defender su vida y propiedad.

válidamente de derechos del hombre con independencia del Derecho natural. En este punto de consideraciones, se ha escrito que:

"del principio de la dignidad humana se desprenden algunas consecuencias jurídicas importantes: si el hombre pertenece al reino de Dios, resulta evidente que posee determinados derechos de los que no puede ser despojado por ninguna comunidad terrestre. En esta idea se encuentran... las raíces de la doctrina que afirma la existencia de derechos humanos incondicionados e inviolables; esos derechos no podrían existir si el orden jurídico no estuviera limitado por un orden suprapositivo; si, por el contrario, se considera a los Estados particulares o a la misma comunidad internacional como el orden jurídico supremo, los derechos humanos serán más o menos difíciles de modificar, pero nuncase podrá hablar de derechos humanos inviolables."¹²

Se concluye de lo dicho, que numerosas definiciones o caracterizaciones del complejo concepto de derechos humanos toman sus raíces en tesis jusnaturalistas, como cuando se afirma que:

¹² Verdross, Alfred; La filosofía del Derecho en el mundo occidental; trad. Mario de la Cueva, UNAM, México, 1962, p. 375.

"los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un órgano jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social."¹³

Se citó que los derechos humanos se consignan en la porción dogmática de los ordenamientos supremos bajo el nombre de "Declaración de derechos", expresión que posee una respetable connotación. Es oportuno advertir, que bajo su sentido moderno aparecieron sólo en el siglo XVIII presididas por ideas liberales. Interpretadas en su contexto político y social, rompieron las declaraciones de entonces con el sistema de los viejos elencos declarativos (estamentales, privilegios de ciudad, fueros, etcétera) y aportaron una novedad luminosa: el régimen fundado sobre la proclamación de la libertad innata del ser humano, y constituido por una organización jurídica cuya base son los derechos fundamentales de la persona individual."¹⁴

¹³ Noriega, Alfonso; La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1971; UNAM, México, 1967, p. 111.

¹⁴ Ayala, Francisco; Derechos de la persona individual para una sociedad de masas, en Academia Inter-americana de Derecho Comparado e Internacional, Cursos Monográficos; La Habana, 1962, vol. III, p. 11.

Corresponde a los teóricos del derecho natural convertir al Derecho, de modo primordial, en un instrumento para erigir salvaguardas eficaces contra cualquier violación de las normas del mismo derecho natural por parte del gobierno, así "...pasaron a ser subrayados aquellos aspectos del Derecho que hacen de él una garantía de los derechos individuales."¹⁵

Al fin de la Segunda Guerra Mundial se consolida el Estado Social de Derecho que incluye los derechos económicos, sociales y culturales, lo que conduce a la armonización de las dos dimensiones de los derechos humanos: la individual y la social; apareciendo la función principal del Estado social de derecho que es la obtención del bienestar general (Welfare state), correspondiendo a este nuevo Estado la defensa de los derechos humanos no sólo en el plano económico, sino en el social-político y cultural. Frente al antiguo Estado Liberal surge el Estado Social que como menciona Lucas Verdú "...el primero basa sus instituciones en la idea de limitación, magnitud negativa, en tanto que el segundo se caracteriza por la dimensión positiva de la participación."¹⁶

¹⁵ Bodenheimer, Edgar; Teoría del Derecho; FCE, México, 1986, p. 169.

¹⁶ Véase: Ramírez, Gloria; Introducción a los Derechos Humanos y Fundamentación; FCPS-UNAM, México, 1974, p. 228 (Seminario de Investigación).

El 26 de junio de 1945, el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas reafirmó "la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana", destruyó el principio de que un Estado puede tratar a sus administrados a su arbitrio, sustituyéndolo por el principio de que la protección de los derechos humanos constituye una cuestión fundamental.

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada el 10 de diciembre de 1948, contando con cuarenta y ocho votos favorables y las abstenciones de los países del bloque socialista, además de Yugoslavia, Arabia Saudita y la Unión Sudafricana.

La Declaración de diciembre de 1948, proclamada por la Asamblea General fue el resultado de los trabajos cumplidos por la Comisión durante sus tres primeras sesiones. Más a este empeño debió suceder la empresa preparatoria del pacto instrumental. En ella empleó la Comisión seis años: de 1949 a 1954. En el curso de este tiempo, la Asamblea adoptó decisiones importantes que se reflejaron en las tareas de la Comisión: a la materia civil y política, única tomada en cuenta inicialmente, se agregó la económica, social y cultural (resolución 421-V, de 4 de diciembre de 1950); ambos

temas quedaron deslindados en pactos independientes (resolución 543-VI, de 5 de febrero de 1952); en los dos pactos debió introducirse un concepto sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos (resolución 545-VI, de 5 de febrero de 1952).

En su oportunidad, la Asamblea tomó trece años, de 1954 a 1966, en el estudio de los proyectos, que finalmente fueron aprobados por unanimidad en la XXI sesión, el 16 de diciembre de 1966, bajo los nombres de Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁷

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue incluido en el marco jurídico mexicano hasta el día 12 de mayo de 1981, fecha en la que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación. Sincrónicamente con el de Derechos Civiles y Políticos finalmente, en lo que a México respecta, como miembro de la ONU, se firmó la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, publicada en el Diario Oficial de la Federación al 6 de marzo de 1986.

En resumen, sólo es posible encontrar el origen del Estado

¹⁷ Cfr. Capotorti, Francesco, Fatti internazionali sui diritti dell'uomo. CEDAM, Italia, 1957, pp. 2-11.

en su relación con los derechos humanos, aunque paradójicamente, sea el principal violador de los mismos. Corresponde, por tanto, a los órganos de gobierno, la defensa y protección de los derechos humanos; sin embargo, surge un serio cuestionamiento, si frente al Estado Liberal surgió el Estado Social, ¿qué surgirá frente al Estado Neoliberal?

1.3 EL OMBUDSMAN FRENTE AL ESTADO

La lucha del hombre por sus derechos, ha sido la lucha del hombre contra el Estado; el derecho natural, como se explicara en el punto anterior, pretende defender la libertad e independencia naturales del individuo del abuso del Estado, como parte del contrato social, lo cual ha obligado a las sociedades a buscar un órgano capaz de defenderlo ante las injusticias del Estado, surgiendo el ombudsman o defensor del pueblo.

El término Ombudsman es de origen sueco y proviene de las palabras: ombud que sirve para designar a la persona que actúa como vocero o representante de otra y de man: hombre, en la práctica es el defensor del ciudadano.

El Ombudsman como institución "... parece remontarse al

siglo XVI y al Preboste de la Corona tanto en Suecia como en Finlandia, unidas entre sí, tres siglos atrás.¹³ Su función fundamental era y es la de vigilar la situación de los funcionarios públicos para defender a los particulares contra el proceder ilegal de la administración pública.

No obstante que tanto en Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca las Constituciones Políticas o la legislación interna han creado sistemas de recursos administrativos para remediar ciertos yerros administrativos, la institución del Ombudsman o Defensor del Ciudadano está prevista como un mecanismo que coadyuva al Parlamento a vigilar el cumplimiento de las leyes y el Ombudsman gracias al ejercicio correcto, eficiente y por todos conceptos honorable de las funciones que le son propias; ha mantenido y acrecentado su prestigio, lo cual ha trascendido al extranjero e influido para que se hayan creado instituciones similares.

Jorge Carpizo considera que "...el Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento

¹³ Rowart, Donald C.; El Ombudaman; FCE, México, 1992, p. 7.

o no de sus recomendaciones y sugerencias."¹⁹

En 1962 se instituyó el Ombudsman por primera vez fuera de la península de Escandinavia, en Nueva Zelanda y a partir de esa fecha es una institución que comienza a ser estudiada y discutida en congresos y simposia internacionales y adoptada por países como Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia. Incluso, "...se crea el Instituto Internacional del Ombudsman en la ciudad de Edmonton, Alberta, Canadá que reúne la información de todos los Ombudsmen que existen en el mundo."²⁰

Alvaro Gil-Robles, en su oportunidad Defensor del Pueblo (Ombudsman) de España, ha tratado de sintetizar las características generales o más comunes del Ombudsman, ya que la institución, como es natural, cambia de país a país; en su opinión éstas son:

- 1.-Es electo por un cuerpo legislativo constituido democráticamente.
- 2.-No debe ser un hombre político ni de partido, pues la neutralidad política es esencial.
- 3.-Actúa independientemente a toda presión del Congreso o

¹⁹ Carpizo, McGregor, Jorge; Derechos Humanos y Ombudsman, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p. 17.

²⁰ Ibidem, p. 18.

Parlamento, así como del Poder Ejecutivo o del Judicial.

4.-El ciudadano debe contar con acceso directo al Ombudsman, sin requisitos de abogado, procurador, ni pago de cantidad alguna.

5.-La investigación de las quejas las realiza en forma sumaria, es decir, sin formalismos, con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso.

6.-Su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas, federal, estatal y municipal, incluidas la de justicia y la militar.

7.-Elabora un informe anual o extraordinario que eleva al Congreso con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y con inclusión en ocasiones de los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración.

8.-Tiene un relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de propuestas de sanción a los organismos competentes para ello.²¹

Como se hace evidente, el Ombudsman se convierte en los Estados más avanzados, jurídicamente hablando, en el supervisor de los actos de la administración estatal,

²¹ Gil-Robles, Alvaro; El Defensor del Pueblo en España; Real Academia de Derecho Española, España, 1991, p. 31,

pudiendo ser cuestionadas las acciones de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial que atenten contra los derechos humanos de los ciudadanos, lo cual, como se analizará en el capítulo correspondiente, coincide con el principal objetivo de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos: frenar los actos arbitrarios y violadores de los derechos fundamentales del ciudadano universal.

Para 1995, existían en el mundo los siguientes países con Ombudsmen:

- . Suecia
- . Finlandia
- . Nueva Zelanda
- . Noruega
- . Reino Unido
- . Canadá
- . Estados Unidos
- . Guayana
- . Mauricio
- . Alemania
- . Israel.

En algunos otros países, como en México, se han

establecido órganos de apoyo o defensa ciudadana en algunos de los derechos humanos, sin embargo, no cumplen con los tres rasgos del Ombudsman:

1) "El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución que vigila a la administración.

2) Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos.

3) Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no revocarlas."²²

Es necesario enfatizar que las facultades del Ombudsman rebasan en exceso, las que en el país se otorgan a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, puesto que los tribunales sólo se ocupan de aquellos actos de los gobiernos locales en la esfera que corresponde al Ejecutivo, ya sea, Federal, Estatal o Municipal, excluyendo las áreas persecución del delito, laboral, asistencia social, etc., prácticamente sólo resuelven asuntos relacionados con impuestos y licencias.

²² Rowat, Donald C.; op. cit., p. 39

1.4 GLOBALIZACION Y DERECHOS HUMANOS

No tiene sentido seguir hablando de soberanías esta-tales como las concebían los clásicos nacionalistas ahora que el mundo se ha globalizado. Es decir, ahora que las fronteras nacionales parecen desvanecerse ante los embates de las comunicaciones instantáneas, de los transportes supersónicos, de la rápida regionalización de los conflictos y, por supuesto, de la transnacionalización sin precedentes de las mercancías, los dineros, las empresas y demás.

Además, en tanto que los pueblos de las naciones débiles son las más interesadas en preservar la soberanía, las más poderosas empujan hacia una globalización desnacionalizadora en todos lados... salvo en sus respectivos dominios soberanos. Sus propias soberanías continúan defendiéndose al grado de resucitar proteccionismos y aún chovinismos como los que antecedieron a las dos guerras mundiales.

Lo que hoy se conoce como globalización tiene que ver con un viejo proceso: la interrelación de las distintas comunidades en que la humanidad se ha organizado a lo largo

de su historia (tribus, feudos, imperios, estados-naciones). Interrelación que se origina en la necesidad de retroalimentar culturas a fin de no dejar de crecer espiritualmente.²³

Esta interrelación crece a medida que los problemas de la humanidad exigen más y más componentes. Y ese crecimiento experimenta saltos, una vez que se acumulan y satisfacen mayores necesidades de interrelación. Si el intercambio sólo de mercancías pareció suficiente durante la época del mercantilismo, hace tiempo que esto ya no es así. Fue necesario intercambiar, internacionalizar muchas otras cosas: técnicas, capacidades y aún financiamientos para producir las mercancías (transnacionalización del capital); así como información y medios de comunicación en general, al grado de convertir al mundo en una "Aldea Global", como diría McLuhan.

Lo anterior llevó a que, desde los años setenta de este siglo, cobrara popularidad el concepto de interdependencia, elevándolo a nivel de: "... consigna estratégica por la Comisión Trilateral Estados Unidos-Europa-Japón, integrada por personalidades políticas, empresariales y académicas, a iniciativa de David Rockefeller, supermagnate norteamericano.

²³ *Ibidem*, p. 130.

Por interdependencia se quiso entender un grado de interrelación tal, que ya ninguna nación podría jactarse de ser totalmente independiente. Ahora -se decía- todas las naciones dependen unas de otras y, por ende, deben cooperar."²⁴

Lo que no se decía es que unas naciones (pobres, débiles) dependen mucho más, y en renglones vitales, que las otras (ricas, poderosas). Tampoco se aclaraba que, bajo el actual esquema de relaciones internacionales, la mayor cooperación no puede sino caminar a favor de las grandes potencias, en lo fundamental.

Como sea, el hecho es que ahora prefiere hablarse de globalización, más que de interdependencia. Acaso porque se piensa que la desintegración del bloque socialista, abre la puerta a un grado todavía mayor de interrelación de todas las naciones del globo terráqueo. No por casualidad, desde el extremo conservador suele hablarse antes que nada, o únicamente, de globalización del capital, mundialización del mercado, libre comercio y cosas similares.

La globalización económica, pese a lo que los mandatarios

²⁴ INTERNACIONAL; La Política Exterior de Estados Unidos y México: marzo de 1993, p. 5.

de las naciones gobernadas por un egresado de las universidades estadounidenses indiquen en contrario, incluye un nuevo estado de cosas, en el que los Derechos Humanos no pueden ser excluidos, de ahí que su defensa amplíe los horizontes nacionales locales, para convertirse en problema internacional mundial.

Se concluye que la globalización en su embate puede afectar los Derechos Humanos de los habitantes de los países más débiles insertos en los diferentes grupos geopolítico-económicos, en el momento que éstos se adecuen a los lineamientos que establezcan los más fuertes económica y bélicamente hablando.

El neoliberalismo en tanto ideología del capitalismo globalizador, en su afán por garantizar la rentabilidad del capital globalizado puede influir y de hecho así lo ha venido haciendo, en la pérdida de la garantía de los Derechos Humanos, como es manifiesto en la disminución de la seguridad social, y la sujeción del salario mínimo a niveles que sitúan a la población en la extrema pobreza.²⁵

Contradictoriamente, la falta de garantía de los Derechos

²⁵ Vázquez, Zoraida Josefina y Meyer, Lorenzo; México Frente a Estados Unidos; Colegio de México, 1992, p. 47.

Humanos en los países globalizados más débiles, sobre todo en aquéllos grupos en que los miembros tienen fronteras comunes, determina un foco de inestabilidad en la región que puede llegar a afectar al grupo. Un ejemplo se encuentra en las emigraciones de mexicanos indocumentados a Estados Unidos o el brote de conflictos sociales como sucede en Chiapas, de ahí que en la agenda de trabajo global permanezca como tarea prioritaria el compromiso de las naciones débiles de respetar los Derechos Humanos, incluso como ocurre en México con la creación de organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos; paradójicamente la violación de los Derechos Humanos estorba la estabilidad de la globalización.

C A P I T U L O I I

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN EL AMBITO DEL ESTADO MEXICANO

Como se explicara en el Capítulo anterior, una de las razones de la aparición del Estado es la procuración de los derechos naturales del hombre, algunos de los cuales se restringen para poder vivir en comunidad con los demás miembros de la sociedad que también restringen los suyos.

Por lo tanto, la Administración Pública implica la responsabilidad del Estado de defender, proteger y garantizar esos derechos restringidos, con la finalidad de que éstos no sean reducidos a dimensiones intolerables que se conviertan en promotores de la alteración del orden social.

En el presente capítulo, el autor de tesis se propone realizar un análisis de la interrelación o correlación de la Administración Pública, primero, en lo concerniente al ámbito universal y posteriormente en lo que al Estado mexicano corresponde, destacando la función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante su breve vida, así como sus limitaciones.

2.1 ADMINISTRACION PUBLICA Y DERECHOS HUMANOS

Refiere el Dr. Omar Guerrero que "... la teoría de la Administración Pública capitalista está por elaborarse. Tal es la razón por la cual, es preferible hacer referencia al estudio de la Administración Pública."²⁶ Aunque el origen más remoto de la Administración Pública, la encontramos en las ciencias camerales, y en la ciencia de la administración "... puede decirse que la ciencia de la administración nace en Francia en 1808, por efecto y pensamiento de la pluma de Carlos Juan Bonnin en sus Principios de Administración Pública."²⁷

Guerrero tiene un amplio concepto de lo que debe concebirse como Estado y lo que debe entenderse por simple gobierno; el Estado moderno puede ser concebido después de aparecer el modo de producción capitalista; además es entendido en su etapa posterior al absolutismo. El tránsito de un Estado a otro es significativo apuntarlo, se da con el nacimiento del Estado de Derecho, el cual abandona la fase absolutista y violenta de la vida social y política, en un arduo y largo proceso histórico, en el que la Administración

²⁶ Guerrero, Omar; La Administración Pública del Estado Capitalista; Fontamara, México, 1988, p. 36.

²⁷ Guerrero, Omar; La Teoría de la Administración Pública; Harla, México, 1986, p. 26.

pública encuentra con mayor claridad su definición política.

Por su parte, una visión menos teórica, la de Máximo N. Gámez que define a la Administración Pública como "...la ciencia que con reglas, principios y conocimientos generales, enseña a coordinar recursos materiales humanos y técnicos del ejecutivo federal, mediante el proceso de planear, organizar, tomar decisiones y controlar, constituyendo un sistema abierto que contempla y procesa los insumos propios y los que los demás sistemas proporcionan, obteniendo mayor eficacia y eficiencia en el logro de sus objetivos."²⁶

En esta definición es factible encontrar siete rasgos básicos de la Administración Pública:

1. Es una ciencia y como tal hace uso de reglas y principios.
2. La Administración Pública maneja hombres, recursos materiales y técnicas.
3. Se integra con fases o etapas que aún cuando su diferenciación no está perfectamente definida, sí es útil para fines operativos.
4. Integra un sistema abierto que recibe influencias y presiones de otros sistemas que forman el universo del Estado.
5. Tienen influencias e insumos internos, en tanto que es un sistema.

²⁶ Gámez, Máximo N.; Introducción a la Administración; Cambio XXI, México, 1993, p. 83.

6. Es imprescindible que en todo subsistema administrativo y el sistema mismo de la Administración Pública se señale fines y objetivos por alcanzar.

7. Tiene un sistema de retroalimentación de conocimientos y técnicas que propician mayor eficacia y eficiencia en el cometido.

Paul H. Appleby define las cualidades que precisan reunir los administradores públicos y lo hace de un modo que arroja una gran luz sobre su concepto de la responsabilidad en la administración.

Las cualidades incluyen, quizá en primerísimo lugar, una aptitud algo parecida a la que se necesita para las matemáticas. La trigonometría no es menos práctica ni exacta que la aritmética. Comprende a ésta, pero de un modo que relaciona y simplifica la manipulación de relaciones entre diversos cálculos aritméticos. Lo que se necesita es capacidad para manipular las relaciones en sus términos más grandes y más amplios, o sea la calidad de la filosofía. Esto significa capacidad para ver las políticas públicas en decenas de millares de acciones diferentes, y para relacionar estas acciones entre sí en función del interés público y gubernativo. Se cuenta con gran número de "operarios" eficientes. Estos sólo son capaces de servir bien en los niveles superiores de la administración del gobierno, si poseen dicha cualidad filosófica.

La especie de filosofía o escala de valores, como es natural, es importante. Una filosofía de absolutos y de fría lógica, una filosofía política, tiene que contemplar el espíritu y las emociones de la persona, lo mismo que sus opiniones razonadas; tiene que encarnar la lógica de los acontecimientos y sentimientos, y no simplemente la lógica de la estadística que podría distanciar las apreciaciones de índole político con las de carácter meramente numérico como en el caso de la estadística sin su correspondiente explicación social.

La segunda cualidad que necesita el alto jefe ejecutivo es el "sentido de gobierno", la disposición invertebrada a colocar el interés público en primer lugar y a reconocer así la grande, esencial y penetrante diferencia que distingue a la administración pública en la dirección de, la empresa privada.²⁹

En relación con este sentido de gobierno existe una tercera cualidad, la de las relaciones públicas o sentido político. Esto implica, por una parte, apreciar la necesidad de que los funcionarios del gobierno y la acción de éste se

²⁹ Cfr. Egger, Rowland; Responsabilidad en la administración pública; Universidad de Syracuse, EE.UU., 1967. p. 55.

expongan a los ciudadanos y al público afectados y, por otra parte, la aptitud de prever la probable reacción popular y saber hacerse cargo de ella; adecuarse de forma pertinente, a los cambios y transformaciones imperantes es fundamental para su desarrollo.³⁰

Sin embargo, por elevada que sea su posición, los administradores jamás podrán gozar de la plenitud de la sabiduría. Por fortuna, no necesitan tenerla toda. Los acontecimientos y los sentimientos de la nación serán lo que determine las decisiones más grandes y definitivas. Los funcionarios ejecutivos y los expertos administrativos, trabajando en equipo, no hacen más que dar forma a programas y mecanismos específicos dentro del marco de movimientos nacionales más amplios. La capacidad para captar la proximidad de estos movimientos es sentido político en su nivel más elevado.

En el caso de Rowlan considera, que el administrador público debe contar con aptitud para tomar decisiones suficientemente gubernamentales, en grado tal que le permita discernir cuál es el interés nacional, e insistir en programas y procedimientos acertados; poseer habilidad política de modo que sepan buscar las concesiones

³⁰ *Ibidem*, p. 56.

que constituyen los refinamientos indispensables para que el proceso gubernamental sea fluido y continuo; leer los mensajes de las corrientes públicas y responder a ellos con oportunidad; es necesario de igual forma, la destreza administrativa para el buen funcionamiento del gobierno.³¹

La responsabilidad de la administración, tal como Apleby la describe anteriormente, va más allá de los ordenamientos legales, de las directivas de las políticas y de los procedimientos normales de operación, de tal forma que nos sitúa en el epicentro de la sensibilidad política, indispensable para la toma de decisiones en el ámbito público.

Omar Guerrero considera que la Administración Pública es la acción del Estado en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio político. Argumenta que la dirección administrativa brota de la división social del trabajo; de la armonización y coordinación de conjunto necesaria como compensación al carácter privado de la vida civil y que por su parte, el dominio político surge de la lucha de clases, de las relaciones de señorío y servidumbre que imperan en la

³¹ Véase: Apleby, Paul H.; Big Democracy; Knopf, E.E.UU., 1965. pp. 43-44.

sociedad y cuya reproducción queda a cargo del Estado. Dirección y dominio, así, integran en unidad la naturaleza de la Administración Pública.³²

Sin embargo, el pensamiento político y la reflexión teórica sobre la Administración Pública nos brindan una visión amplia, diversa y sobre todo conceptual del carácter estatal y de su complejidad para definir circunstancias definitivas o acabadas, que señalarían una visión maniquea sobre nuestra materia de estudio. La gran cantidad de actores no institucionales grupos de presión, partidos políticos entre otros, dan la pauta para pensar en que tan compleja es la función administrativa, y que no se restringe únicamente a una visión unilateral del poder. Para que ésta sea eficiente, necesita considerar todos los puntos de vista de la sociedad, aunque no sea siempre el caso en especial si hablamos de México.

El Dr. Ricardo Uvalle nos brinda una versión distinta, la cual en nuestra opinión constituye una de las definiciones teóricas más sólidas en lo que se refiere a la concepción del Estado moderno con respecto a la Administración Pública de la siguiente manera:

³² Guerrero, Omar; *op. cit.*, p. 244.

"Desde la etapa de la monarquía absoluta hasta la formación del Estado liberal y hasta nuestros días, la sociedad capitalista vive otro tiempo político y otras formas de Estado. El desarrollo de las fuerzas productivas, la revolución de los medios de producción y la expansión de la circulación de las mercancías y el dinero, son factores que impulsan por nuevos senderos la forma y el modo de vida de la sociedad y el propio Estado. Si bien es cierto que la razón de Estado nace en medio de luchas entre diversos Estados y poderes no estatales, ahora su vida se desenvuelve en las amenazas no sólo de conflictos militares, sino de prácticas genocidas que tienden a la desaparición del género humano."³³

Uvalle Berrones circunscribe incluso en un polo quizá extremo, los peligros existentes en la dinámica del poder en el Estado y fuera del Estado, lo cual nos lleva directamente a nuestro tema: la defensa de los derechos humanos tanto en el ámbito del Estado, como fuera de su circunscripción pública y jurídica.

Precisamente, uno de los mecanismos que se crean para frenar la reproducción de esos conflictos es la integración

³³ Uvalle Berrones, Ricardo; La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública; Plaza y Valdés, México, 1993, p. 266.

de organismos que vigilen y supervisen el respeto a los Derechos Humanos en el seno mismo de la Administración Pública.

En esencia, como expone Gabino Fraga:

"... los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto y que en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen."³⁴

Uno de los primeros elementos a considerar y no por ello el único, es el derecho a la legalidad, mismo que se conforma a su vez en una serie de derechos, como son el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley y desde luego toda la gama de derechos humanos.

Esos diversos derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida, en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del

³⁴ Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1986. p. 533.

acto lesivo.³⁵

Para conseguir ese propósito existe una gran diversidad de sistemas en los Estados contemporáneos. Dentro de ellos, existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas, en una palabra, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen, indudablemente, elementos de protección de los derechos de los administrados aunque no son suficientes y realmente eficaces.

En opinión de Gabino Fraga, esos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular. Respecto de ellos, éste no tiene un poder de exigir, y al pedir su uso, la Administración no está obligada a emplearlos ni a revisar, en cuanto al fondo, el acto

³⁵ Ibidem.

lesivo.³⁶

Por el contrario, existen otros medios directos que sí están destinados en forma inmediata, a satisfacer el interés privado, en forma tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a inter-venir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular presente su demanda.

Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares, se pueden clasificar según las autoridades que deben de intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales, es decir en instrumentos contra actos administrativos propiamente dichos o contra sentencias de un juez.

Todavía, dentro de este último grupo, se pueden separar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos y los recursos y acciones ante los tribunales comunes.

El recurso es una alternativa de que dispone el particular para lograr que la autoridad administrativa

³⁶ *Ibidem.* p. 534.

revoque su decisión, y se tome en cuenta el problema que se esté examinando.

Como elementos característicos del recurso administrativo pueden señalarse los siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa que sea la que se recurre.

2. Que ese acto afecte un derecho o un interés del recurrente.

En este punto llama la atención acerca de que aún el interés puede ser la base de una protección jurídica por medio del recurso administrativo y por ese motivo se comprenderá que no basta que haya una acción para que pueda afirmarse la existencia de un derecho subjetivo.

3. En tercer lugar, que la ley fije las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse la solicitud del particular. "Estas autoridades pueden ser, o bien la misma que dictó el acto, o la autoridad jerárquica superior,

o, en fin, un órgano especial creado al efecto por la ley".³⁷

4. En cuarto lugar, la existencia de un verdadero recurso se reconoce por la fijación de un plazo dentro del cual el particular puede hacerlo valer.

5. También es propio del recurso la circunstancia de que la ley exija para tenerlo por legalmente interpuesto el cumplimiento de ciertos requisitos de forma, de garantía, etc.

6. La fijación de un procedimiento especialmente organizado para seguirse por la autoridad que ha de conocer la revisión, la determinación de formalidades que hayan de cumplirse, la especificación de pruebas que puedan rendirse, etc.

7. Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Un ejemplo sencillo de la interposición de un recurso administrativo es el acto de impugnación que un ciudadano puede hacer cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le demanda un pago duplicado de impuestos: la

³⁷ *Ibidem.* p. 534.

resolución administrativa es la notificación del adauo, el cual afecta al que recurre en sus bienes pecuniarios, la ley dispone que la solicitud de queja se establezca ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y los recursos que establece el Código Fiscal de la Federación son la reclamación y la revisión que se deben presentar en un plazo no mayor de cinco días de recibida la notificación, por escrito anexando la documentación comprobatoria; finalmente el que se interponga el recurso no suspenda la ejecución del acto reclamado, es decir, debe pagarse el crédito fiscal y esperar la sentencia del tribunal.

Por regla general, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, es decir, el ejercicio de la función pública sigue su marcha sin que necesariamente exista una consideración de carácter social sobre el afectado.

Para la defensa del ciudadano frente a los actos violatorios de la Administración Pública estatal, en cada entidad federativa se han creado Tribunales de lo Contencioso Administrativo; así una de las facultades que la Constitución mexicana otorga al Congreso de la Unión, en su artículo 73, fracción XXIX.H es la de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena

autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.³⁸

De la misma forma el artículo 116 constitucional, fracción IV, indica que las Constituciones y leyes de los estados pueden instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares.

Habitualmente se considera que la Administración Pública comprende solamente los órganos de gobierno, sin considerar que involucra también tanto al poder Legislativo como al Judicial. Aun cuando su organización no está prevista en la Constitución, si se estipula que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento.³⁹

³⁸ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Trillan, México, 1995. Art. 71.

³⁹ Véase: *Ibidem*, Art. 90.

La normatividad de la Administración Pública en lo que se refiere al Poder Judicial se localiza en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

En este orden de ideas, corresponde a otro órgano de la Administración Pública, la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 103 constitucional, resolver toda controversia por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

El 28 de febrero de 1992 fue reformado el artículo 102 constitucional agregándose el apartado B, el cual dispone que se creen organismos de protección de los Derechos Humanos, con la intervención del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.⁴⁰

Se concluye entonces, con que existen tres entidades de la Administración Pública mexicana encargados de frenar los abusos de las autoridades de la misma contra los habitantes de la nación como son: el Tribunal Contencioso Administrativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y

⁴⁰ Véase: Legislación Sobre Derechos Humanos; Porrúa, México, 1995. pp. 7-33.

la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aunque debe subrayarse que el Tribunal Contencioso, restringe su jurisdicción a aspectos relacionados con materias administrativas que no siempre constituyen violaciones a los Derechos Humanos.

2.2 LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Como se aclarara en el apartado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es uno de los órganos de la Administración Pública, en sentido amplio que se encarga de impedir, en última instancia, la violación de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política en sus artículos 10. al 29.

Conviene destacar que el artículo 49 de la Constitución señala que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", de donde se infiere que la Administración Pública se abre en tres ramas: en materia legislativa, en materia ejecutiva y en materia judicial, lo cual elimina cualquier duda sobre el carácter de la SCJN de ser un órgano de la Administración

Pública Federal.⁴¹

El proceso mediante el cual el ciudadano puede solicitar la intervención de la SCJN contra las leyes y actos de la autoridad que violen las garantías individuales es el juicio de amparo, cuyo origen jurídico son los artículos 103 y 107 constitucionales vigentes.

El artículo 103 constitucional regula la procedencia genérica del juicio de amparo ante los tribunales federales y posee numerosos antecedentes, tanto nacionales como extranjeros.⁴²

Entre los exteriores pueden citarse: la revisión judicial, la estructura del Poder Judicial Federal, el habeas corpus y el régimen federal, todos ellos provenientes del derecho público norteamericano; el nombre mismo de la institución y la tendencia hacia la centralización judicial, que tienen su origen en la tradición hispánica, así como algunos elementos del sistema francés, o las declaraciones de derechos y la cesación.⁴³

⁴¹ Véase: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Trillas, México, 1995. Art. 49.

⁴² Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús; La detención preventiva y los derechos humanos; UNAM, México, 1981. pp. 33-35.

⁴³ Cfr. González Coeio, Arturo; El Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1994. pp. 21-23.

Por lo que respecta a los precedentes nacionales, éstos significan una paulatina evolución que permitió madurar la institución protectora de los derechos fundamentales, y entre estas etapas se puede citar el artículo 137, fracción V, de la Constitución Federal de 1824, que confirió a la Suprema Corte la facultad de conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales según se previniera por la ley, atribución que no se ejerció en ausencia de esta ley reglamentaria; el artículo 2o., fracción I, de la Primera, y 12, fracciones I a III, de la Segunda, de las Leyes Constitucionales de diciembre de 1936, que establecieron una instancia judicial denominada "reclamo" ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y ante el superior tribunal respectivo en los departamentos, contra la expropiación por utilidad pública.⁴⁴

Además el amparo se fue perfilando a través de varios proyectos de reforma o de nuevas leyes fundamentales, como los conocidos de 1840 y 1843, en los que se observa la tendencia, de conferir a los tribunales y en especial a la Suprema Corte, la protección de los derechos fundamentales y

⁴⁴ Carpizo, Jorge, et. al., Constitución Política Comentada; UNAM, México, 1986. p. 242.

de las normas de carácter constitucional.⁴⁵

El juicio de amparo en su sentido original surgió en tres etapas: la primera en los artículos 8o, 9o. y 63, párrafo 1o. de la Constitución Política del Estado de Yucatán, promulgada el 31 de marzo de 1841, de acuerdo con el proyecto elaborado por una comisión presidida por Manuel Crescencio Rejón.

En estos preceptos se utiliza el vocablo amparo, calificado por el constitucionalista mexicano Felipe TenaRamírez como "castizo, evocador y legendario"⁴⁶, para proteger a los habitantes de dicha entidad federativa en sus derechos contra las leyes y decretos de la legislatura o providencias del gobernador, contrarias al texto literal de la Constitución, así como contra funcionarios tanto administrativos como judiciales, cuando violasen las garantías individuales.

La segunda fase, ésta de carácter nacional, se observa en el artículo 25 del Acta de Reformas (a la Constitución Federal de 1824), promulgada el 18 de mayo de 1847, con apoyo

⁴⁵ Véase; Rabasa, Emilio; El Artículo 14 Constitucional; Porrúa, México, 1993. pp. 42-50.

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Porrúa, México, 1994. p. 147.

en el proyecto elaborado por Mariano Otero, y en el cual se atribuye a los tribunales de la Federación otorgar el amparo a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos, que les concedía dicha carta federal y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto de la Federación como de los estados.

Finalmente, y este es el antecedente inmediato, el artículo 101 de la carta federal de 5 de febrero de 1857, con una redacción casi idéntica a la del 103 actual, disponía: "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal."⁴⁷

El artículo 103 de la Constitución federal de 1917, cuyo texto original no ha sido modificado, comprende dos aspectos: a) la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad; b) la tutela indirecta del régimen

⁴⁷ *Idea*, p. 148.

federal a través de los derechos fundamentales, cuando éstos son infringidos por leyes o actos de la autoridad federal que invadan la autonomía de las entidades federativas, y, a la inversa, cuando las leyes o actos de estas últimas afecten la esfera de competencia de la Federación.

Una cuestión que es preciso delimitar es la relativa a la extensión ahora conferida a las llamadas "garantías individuales" para efectos del juicio de amparo. Aún cuando en el pensamiento del Constituyente de 1857, por las citadas garantías se entendían los derechos individuales del hombre consagrados en el capítulo primero de la carta federal, la jurisprudencia, según se ha visto, extendió la tutela a los preceptos de la ley fundamental que complementaban o estuvieran relacionados con los citados derechos y, posteriormente, también se protegieron los derechos establecidos en las leyes ordinarias, por conducto del artículo 14 constitucional.

Quando se expidió la Constitución de 1917, como es bien sabido, se consagraron por vez primera en un ordenamiento fundamental los derechos de carácter social, especialmente en los artículos 27 y 123, correspondientes a los sectores campesino y obrero; los que quedaron comprendidos, de acuerdo con la legislación de amparo y la jurisprudencia, dentro de

las "garantías individuales", que de esta manera rebasen actualmente su concepción original, y por ello no ha sido necesaria una reforma al artículo 103 constitucional, como lo han propuesto algunos tratadistas, para consignar expresamente la procedencia del juicio de amparo por violación de los derechos sociales, ya que no existe duda de que el propio amparo es admisible contra toda ley o acto de cualquier autoridad federal o local, que viole cualquier tipo de derechos de los habitantes del país, ya sean individuales o sociales, constitucionales o de carácter ordinario.

Las bases procesales que rigen el juicio de garantías se encuentran consignadas en el artículo 107 constitucional, el cual en sus diversas fracciones establece el régimen de seguridad jurídica y preservación de los derechos fundamentales del hombre.

Con objeto de dar una visión de tales principios, a continuación se citan los que en opinión de Alberto Trueba Urbina⁴⁸ son los más importantes:

1.-Principio de instancia de parte agraviada

⁴⁸ Trueba Urbina, Alberto, op. cit.; Nueva Legislación de Amparo; Revisada; Ferris, México, 1995. pp. 457-459.

El cual determina que sólo la parte agraviada puede iniciar el juicio.

2.- Principio de prosecución judicial de amparo

Implica que iniciado el juicio, éste deberá concluirse, necesariamente.

3.- Principio de la relatividad de la sentencia de amparo

La sentencia de la SCJN sólo es aplicable al caso particular, sin que se sienta precedente.

4.- Principio de estricto derecho

En las demandas sólo se revisan los hechos que el interesado cita, sin embargo en los asuntos penales, laborales y agrarios, la SCJN está obligada a remediar las deficiencias de la queja y a subsanar las imprevisiones o carencias.

5.- Principio de procedencia del amparo

Los órganos competentes para conocer del juicio de garantías son los tribunales de la Federación, que en su orden jerárquico son: Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y excepcionalmente el superior del tribunal que haya cometido la violación en los términos del artículo 37 de la Ley de Amparo.⁴⁹

El juicio de amparo se divide en amparo directo y amparo indirecto, o siguiendo la terminología de Burgoa: amparo uninstitucional y amparo biinstitucional, estableciéndose la procedencia de uno u otro en razón de la naturaleza del acto reclamado.⁵⁰ En efecto, cuando se trate de una sentencia definitiva civil, penal o administrativa, o de un laudo de los tribunales del trabajo, procederá el amparo directo: en tanto que cuando no se trate de tales resoluciones, sino de otro tipo de actos que no tengan tal carácter, pero que también sean violatorios de garantías individuales, será

⁴⁹ *Idea*, pp. 457-459.

⁵⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio; El Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1994. p. 26.

procedente el amparo indirecto. Son competentes para conocer del primero, o sea del amparo directo, la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito en su caso; en cambio, serán competentes para conocer del amparo indirecto los jueces de Distrito, es decir, cuando no se trate de sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos o contra laudos pronunciados por tribunales del trabajo.

Para concluir estas generalidades sobre la suspensión del acto reclamado en el amparo, se transcribe un concepto interesante de Burgoa sobre la misma que dice:

"La suspensión en el juicio de amparo es aquel acontecimiento judicial procesal (auto o resolución que conceda suspensión provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación limitadas de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para el futuro el comienzo o iniciación, el desarrollo o consecuencia de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstos."⁵¹

La importancia que los autores conceden a la suspensión

⁵¹ Burgoa Orihuela, I.; op. cit. p. 84.

en el juicio de amparo está plenamente justificada, pues sin ella, en gran parte de los casos que se presentan, dicho proceso sería ineficaz para alcanzar la finalidad perseguida.

Respecto a su contenido las sentencias de amparo pueden ser de tres clases: que concedan el amparo, que lo nieguen o que lo sobresean.

No debe confundirse la suspensión con la sentencia, la primera es provisional, en tanto se resuelve el juicio y la segunda al concluirse.

La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trata y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exige, se conoce como positiva la acción y como negativa la omisión.

Sin embargo, la ausencia de un auténtico Estado de Derecho en México, la impunidad, la negligencia de las

autoridades, para dar cauce eficaz a las denuncias y a los amparos, son hechos que vulneran la capacidad de gestión y defensa con los recursos jurídicos existentes en el ámbito de la administración pública. La Suprema Corte de Justicia de la Nación queda limitada a los vaivenes de un presidencialismo nocivo de poderes y la cabal aplicación de la ley y desde luego de los derechos humanos.

Los recursos existen... "desgraciadamente en algunos casos es la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha determinado su no protección. Por ejemplo, en la tesis jurisprudencial 87 del apéndice 1975, octava parte, común pleno y salas, ésta estableció que la violación a los derechos políticos no puede invocarse por medio del amparo por no tratarse de garantías individuales, lo cual fue señalado por los demandantes en el caso sobre la ley electoral del estado de Nuevo León, que se llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en que ganaron los denunciados".⁵²

2.3 LAS RAZONES Y OMISIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

⁵² Ely Yamin, Alicia; Manual para el Defensor de los Derechos Humanos en México; INAH, México, 1993, I., Prefacio.

Además de la Suprema Corte de la Nación como instancia abogadora de los Derechos del ciudadano -con seria dificultad- frente al Estado, existe la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual forma parte de la estructura administrativa pública federal.

El primer antecedente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se presentó en 1989 cuando mediante Decreto se creó la Dirección General de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación; posteriormente el 6 de junio de 1990, también a través de Decreto, se constituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos que de acuerdo con Jorge Carpizo surge "...como una especie de ombudsman, pero además se le dotó de funciones que no tienen esos organismos, como la difusión, divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos."⁵³

Desde luego, las razones para crear CNDH no son sólo de carácter jurídico y "altruista", son fundamentalmente de índole político.

Entre esos elementos se encuentran: la crisis de legitimidad del gobierno del expresidente Carlos Salinas de

⁵³ Carpizo, Jorge; "La política Mexicana para los Derechos Humanos; La Modernización del Derecho Mexicano; Porrúa, México, 1994. p. 171.

Cortari después de las controvertidas elecciones de 1988; el asesinato de la defensora de Derechos Humanos Norma Corona Septiém, al estilo de los perpetrados por "escuadrones de la muerte", motivo por el cual el régimen recibió oleadas de críticas nacionales e internacionales; y por la apertura comercial en México y la integración al bloque económico de América del Norte a finales de 1989 y principios de 1990.⁵⁴

Ahora bien, la versión oficial trató de que la CNDH se vinculara estrechamente con la sociedad al erigirse un Consejo integrado por diez personalidades respetadas en México por "su independencia de criterio, honestidad y trayectoria profesional"; sin embargo, se dejó la institución dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación puesto que la respectiva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le atribuye a esta dependencia la competencia en cuestión de Derechos Humanos.

En el Decreto citado, "... se dejó claro que las recomendaciones sólo tendrían sustento en las evidencias del expediente sin que ninguna autoridad pudiera influir en ellas"⁵⁵, pero al mismo tiempo la CNDH no podría hacerlo en

⁵⁴ Amnistía Internacional, México: Tortura e Impunidad; EDAL, España, 1991, p. 5-6.

⁵⁵ Ibidem.

el proceso.

Una vez creada la Comisión Nacional, diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y especialistas en la materia cuestionaron su marco jurídico, desde la facultad presidencial para crearla hasta los aspectos esenciales que conforman a un ombudman, así como las materias que fueron excluidas de su competencia. Se dio una interesante discusión que fue fructífera en varios aspectos. En esos días algunos juristas preguntaban por qué dicha institución 'no nacía por mandato constitucional o al menos con apoyo en una ley emanada del Congreso de la Unión.

El fundamento jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenía firmes bases legales, ya que tanto la ley como la jurisprudencia otorgan al Presidente de la República facultades para crear órganos desconcentrados de acuerdo a la Constitución Política mexicana. Este principio no ha sido cuestionado mayormente en el orden jurídico mexicano, y es curioso que casi ninguno de estos órganos así creados había sido impugnado, como la Procuraduría General del Consumidor, la Comisión Federal de Electricidad, el Programa de Apoyo al Campo, etcétera.

Nunca se tuvo ninguna duda de que el marco jurídico de

la Comisión Nacional debería ser perfeccionado, y así se expresó desde el primer informe semestral de actividades lo cual se reiteró en varias ocasiones; sin embargo se estuvo de acuerdo con su creación a través del decreto presidencial, por las siguientes razones:

a) Jurídicamente se podía hacer porque el Presidente de la República posee esa facultad;

b) La figura del ombudsman era muy poco conocida en México;

c) Se inició una gran polémica, como era de esperarse, sobre las principales características de la Comisión Nacional y sobre su competencia;

d) Era preferible que el ombudsman nacional pudiera tener un mejor marco jurídico una vez que la sociedad hubiera comprendido y aceptado a la institución del ombudsman, pero fundamentalmente que hubiera contemplado sus resultados.

Jorge Carpizo, primer Presidente de la CNDH, manifestó que:

"En la Comisión Nacional considerábamos que el período que sería necesario para

presentar un proyecto de ley para la consideración del Congreso de la Unión sobre esta institución, sería aproximadamente de tres años y otros dos o más para lograr su inclusión en la Constitución de la República, especialmente porque algunos aspectos del ombudsman son de carácter técnico y se advertía una gran reticencia en algunos medios jurídicos y políticos para aceptar esta nueva institución en nuestro derecho."⁵⁶

La Comisión Nacional se propuso divulgar lo más que pudo el concepto de ombudsman y las características sobresalientes de la propia Comisión Nacional a través de los medios de comunicación, publicaciones y organización de los coloquios, simposios, pero especialmente a través de resultados; los cuales la sociedad mexicana tendría que evaluar y vigilar que esa institución cumpliera con los objetivos para los cuales fue creada.

Poco después de su primer aniversario de la CNDH, su Consejo dio instrucciones a su Presidente para que se preparara un proyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, documento que el propio Consejo conoció, discutió y enriqueció. Entonces, representó a la

⁵⁶ Ibidem, p. 172.

consideración del Presidente de la República, quien públicamente lo aceptó pero, además, propuso que ya era el momento de que se discutiera la idea de incluir la institución de ombudsman a nivel constitucional.⁵⁷

El Presidente de la República envió el proyecto de reforma para "constitucionalizar" a la Comisión Nacional el 18 de noviembre de 1991. Dicho proyecto fue aprobado por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados por 229 votos a favor, 55 aprobatorios pero con reservas y 3 en contra. Con lo anterior queda claro que la idea del ombudsman en México había triunfado y que la Comisión Nacional había ganado un amplio soporte social, aunque con profundas reservas de los organismos no gubernamentales de derechos humanos, juristas independientes y de algunos sectores de la opinión pública crítica del país.

Las legislaturas locales también aprobaron el proyecto y éste se convirtió en parte de la Constitución, habiéndose publicado el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

En la versión oficial, México no hubiera ganado nada, y

⁵⁷ Carpizo, Jorge: Informe de Labores de la CNDH; CNDH, México, 1991. p. 29.

si perdido mucho si en junio de 1990 se hubiera propuesto una reforma constitucional que no hubiera sido comprendida por desconocimiento de las características de la figura del ombudsman, tal y como se afirmó, y entonces la institución hubiera nacido vulnerada por la controversia, o el proyecto hubiera quedado congelado en el Congreso en espera de una mejor oportunidad.⁵⁰

Con su "constitucionalización" la Comisión Nacional asegura su permanencia y logra un gran triunfo para la institución del ombudsman, el que "no es un remedio milagroso para evitar todas las arbitrariedades o un "sanalotodo", como se ha expresado, pero sí es un valioso auxiliar para alcanzar una mejor justicia y un buen instrumento en la lucha contra la impunidad."⁵¹

Hubo varias propuestas para ubicar la institución del ombudsman en diversos artículos constitucionales, como el primero; un párrafo adicional al artículo 14 o al 16; que el contenido del artículo 23 se agregara al 22, y entonces quedaba disponible ese espacio; un 24 bis, ya que con ese artículo realmente se concluye la numeración de las llamadas

⁵⁰ *Idem*, p. 42.

⁵¹ Mejorano, Jorge L.; El ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas, Macchi, Argentina, 1937. p. 4.

garantías individuales; o un 29 bis en virtud de ser el último artículo de ese título constitucional.

Estas propuestas no prosperaron porque se consideró que no era adecuado que en la declaración sustantiva de las denominadas "garantías individuales" se incorporan las bases de uno de los procedimientos de su defensa, además de que los otros procedimientos o garantías procesales que integran el contenido de la jurisdicción constitucional mexicana no se encuentran entremezcladas con la declaración sustantiva. Respecto a los artículos bis, se consideró que si bien hay algunas Constituciones que los tienen, en México ello es desconocido y no es técnicamente adecuado en una ley fundamental.

Se propuso, asimismo, que se adicionara el artículo 73 con una nueva fracción para darle al Congreso de la Unión facultad para legislar al respecto. Se pensó que ello no era conveniente porque además era indispensable establecer a nivel constitucional algunas de las características primordiales de la institución.

También, aunque con menor fuerza, hubo propuestas para que se ubicara en alguno de los artículos sobre el régimen de las entidades federativas o en el de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Nuestra Constitución fue redactada en 1917 y es difícil encontrar una ubicación perfecta a nuevas instituciones, como es la del ombudsman; por ello, siempre se podrán encontrar inconvenientes a cualquier inclusión; sin embargo, se consideró que la mejor, o si se quiere la menos mala, es precisamente la que se adoptó; adicionar al artículo 102 con un apartado B. Al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se señaló que:

"El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto."⁶⁰

Se está de acuerdo con esta idea, y la misma es apoyada por dos escritores que se han ocupado de este tema, los

⁶⁰ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Reformas al Art. 102, Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 1991.

doctores Miguel Concha y José Luis Stein.⁶¹

El artículo 102, apartado B, de la Constitución, puede ser examinado de acuerdo con los principios que comprende, y que son los siguientes:

1. La creación de organismos de protección de derechos humanos.
2. La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad.
3. El establecimiento de su competencia.
4. La exclusión de ciertas materias de su competencia.
5. La figura del ombudsman judicial.
6. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.
7. Las disposiciones transitorias.

Analizando dichos principios:

1. La creación de organismos de protección de Derechos

⁶¹ Concha Malo, Miguel; "La reforma constitucional en materia de derechos humanos", en *La Jornada*, 3 de octubre de 1992; p. III; y en Stein Velasco, José Luis, "La reforma constitucional en materia de derechos humanos", en *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, Porrúa, México, 1992. p. 102.

Humanos

El precepto constitucional ordena que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados crearán, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.

Este precepto no deja discrecionalidad a los cuerpos legislativos respecto a la creación de esos organismos. Están obligados a establecerlos, y ellos son varios: uno con competencia nacional, uno para cada una de las entidades federativas y uno para el Distrito Federal. La otra posibilidad era que sólo existiera un solo organismo -la Comisión Nacional de los Derechos Humanos- con delegaciones en todas las entidades federativas; es decir, un sistema centralizado.

Sin embargo, el poder revisor de la Constitución fue propicio a un sistema descentralizado: la existencia de 32 organismos, uno en cada entidad federativa creado por la propia legislatura local respetando los principios que señala la ley fundamental y con competencia para conocer presuntas violaciones de derechos humanos cometida por las autoridades de esa entidad federativa, además de la CNDH.

La anterior decisión ha recibido algunas críticas, entre las cuales pueden citarse las que sostienen que se corre el peligro de que se den pasos hacia atrás en los logros obtenidos por la Comisión Nacional; que difícilmente los gobernadores van a permitir que las Comisiones locales actúen realmente con autonomía; que va a ser complicado que los funcionarios de esas Comisiones no se dejen presionar por los diversos factores de poder de esa entidad.

El artículo 102 constitucional es muy claro al disponer que esos organismos protegerán los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano ¿Cuáles son éstos? Los que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en las Constituciones locales; en las leyes ordinarias y en los tratados y convenios internacionales celebrados por México, aprobados por el Senado, en virtud de que el artículo 133 de la propia Constitución los considera derecho interno.

Desde luego, el problema no es exclusivamente de índole jurídico y administrativo, independientemente de la gama de derechos y recursos consagrados en la constitución es un problema de impunidad, entre los cuales encontramos que:

"Una serie de factores posibilitan la vigencia de la impunidad: la concentración de poder en el Ministerio Público, la falta de autonomía del Poder Judicial, la burocracia y la corrupción existentes en nuestras instituciones, la descomposición de las corporaciones policiacas y la dificultad de la sociedad civil para manifestar su negativa definitiva a esta situación por la vía pacífica y legal habitual en cualquier sociedad democrática: la vía electoral. En este sentido, los procesos de concentración de la riqueza y la de poder en México no son signos esperanzadores para la vigencia de un estado de Derecho en donde todos los mexicanos tengamos garantizados el respeto a todos nuestros derechos."⁶²

2. La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad

El anterior principio es el que configura principalmente a estos organismos como un ombudsman y a su vez contiene tres elementos:

a) son recomendaciones, por lo tanto no son obligatorias para la autoridad;

⁶² Informe de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. La impunidad persistente; abril 1993, p. 2.

b) son autónomas, y
c) son públicas.

3. El establecimiento de la competencia

La Constitución señala una regla general para la competencia de estos organismos: "conocerán de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos".⁶³

Por lo tanto, su competencia es precisa: podrán conocer de actos u omisiones administrativos de cualquier autoridad que viole los derechos humanos. Así, quedan excluidos los actos jurisdiccionales y legislativos provenientes de cualquier autoridad. En consecuencia, sí pueden examinar los actos administrativos de los tres poderes que violen esos derechos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la única excepción que la propia Constitución señala: los actos administrativos del Poder Judicial Federal.

De estos principios se deriva otro: estos organismos no son instituciones de primera instancia. Sólo pueden actuar

⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Trillas, México, 1995. Art. 102.

por actos u omisiones de la autoridad. Por ejemplo: son completamente incompetentes para recibir la denuncia de un delito sustituyendo al respectivo Ministerio Público o para admitirla cuando se alegue que ha incurrido en omisión del Ministerio Público que aún no ha tenido tiempo de actuar o porque no haya logrado esclarecer un ilícito unos días después de cometido éste.

4. La exclusión de ciertas materias de su competencia

La Constitución establece que estos "organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales".

La exposición de motivos del proyecto presidencial señaló las principales razones para estas exclusiones de competencia, y dijo:

En el aspecto electoral, a que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes de la

sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

Sin embargo, ese discurso se contraponen tajantemente con el de los derechos humanos sobretodo si tomamos en cuenta que:

"El análisis de la situación de los derechos humanos no se circunscribe a cuestiones de seguridad pública y administración de justicia. Este análisis para ser coherente con el concepto integral de los derechos humanos plasmado en la declaración universal que los consagra, debe considerar los indicadores económicos, políticos, sociales y culturales que dan cuenta del nivel de vida de la mayoría de la población."⁶⁴

En lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello, que estos asuntos tampoco deben

⁶⁴ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; INDICADORES ANUALES DE DERECHOS HUMANOS 1992, México.

corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales.

Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho. Las instituciones de derechos humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.

Al respecto, el académico y luchador por los derechos humanos, doctor Miguel Concha, opina que

"Sin embargo, esta posibilidad de atender todo tipo de quejas de todas partes puede paralizar al organismo nacional. No es posible que una sola institución se encargue de atender las quejas por todas las violaciones de derechos humanos en un país que justamente se caracteriza por no haber accedido todavía a una cultura de cabal respeto a esas garantías. Por ello se hace necesario que operen organismos estatales con idénticas atribuciones."⁶⁵

⁶⁵ Concha Malo, Miguel; *op. cit.* p. V.

El argumento de Concha Malo reconoce la dificultad para que opere la Comisión Nacional en términos administrativos lo cual es cierto, pero también es importante recordar que la impunidad de las autoridades encargadas de la impartición y administración de justicia imposibilitan la vigencia del Estado de Derecho y con ello el cabal respeto a los derechos humanos.

5. La figura del ombudsman judicial

El ombudsman judicial implica que se pueden revisar los actos administrativos del Poder Judicial, únicamente los administrativos, y por ningún motivo los de carácter jurisdiccional, ya que el Ombudsman no puede sustituir al juez.

Es decir, un ombudsman no puede conocer una cuestión jurisdiccional, no puede involucrarse en el problema jurídico de fondo que está conociendo un juez, ni puede revisar una sentencia; la regla general es que el ombudsman, no puede sustituir al juez, en una materia que jurídicamente no le compete y es exclusiva de las autoridades judiciales, ya que la labor de ombudsman se dedica a la gestión de los derechos humanos y a la gestión de mejores tratos a los ciudadanos con respecto a los funcionarios públicos.

En lo particular se está a favor del ombudsman judicial, aunque sea limitada su función, debido a que se considera son válidas las razones que expone Donald C. Rowat para apoyarlo, a saber: que la supervisión la realiza una persona fuera del sistema, lo que elimina la posibilidad de pensar que los jueces se estén protegiendo mutuamente; es sólo una recomendación que no tiene obligatoriedad; se refiere únicamente a aspectos administrativos, y generalmente, respecto a la conducta de los jueces, emite reprimendas o críticas. No es usual que se refiere a conductas graves, pero el que lo pueda hacer resulta en un buen estímulo para la rectitud judicial.⁶⁶

Ahora bien, los organismos protectores de derechos humanos, en México, sí pueden ejercer esta facultad de ombudsman judicial, pero exclusivamente respecto a los poderes judiciales de las entidades federales y no (porque así lo dice expresamente la Constitución) en relación con los actos administrativos del Poder Judicial Federal. Desde luego que lo anterior suena contradictorio; ¿por qué si respecto a los actos administrativos de los poderes

⁶⁶ Rowat, Donald C.; "¿Por qué un ombudsman para supervisar los tribunales?", en informe del Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan. El ombudsman judicial, San Juan de Puerto Rico, Oficina del Procurador del Ciudadano, 1991. p. 29.

judiciales locales y no respecto a los del Poder Judicial Federal?

En los debates legislativos que se suscitaron en la Cámara de Diputados, el legislador Amador Rodríguez Lozano expresó una razón: "de acuerdo con nuestro sistema jurídico-constitucional, el Poder Judicial es el órgano último que emite un dictamen sobre la constitucionalidad de leyes y actos".⁶⁷ Miguel Concha, al respecto, ha escrito que "en materia tan fundamental y delicada como es el respeto y cabal vigencia de los derechos humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera querido reivindicar su independencia con relación al Ejecutivo".⁶⁸

Pues bien, realmente dicha exclusión se debe a que el Poder Judicial Federal así se lo solicitó expresamente al Presidente de la República, reconociendo en los hechos su dependencia al Poder Ejecutivo.

6. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos

⁶⁷ Mencionado por Stein Velasco, José Luis; *op. cit.* p. 111.

⁶⁸ Concha Malo, Miguel; *op. cit.* p. IV.

La última frase del artículo 102, apartado B, de la Constitución, dispone que:

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presentan en relación con las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos equivalentes de los Estados."

Este párrafo está inspirado en uno de los aspectos de la larga y fructífera tradición de nuestro juicio de amparo; es decir, que la defensa de los derechos humanos es tan importante que tiene que existir una unidad de interpretación, cuestión que después permearía toda la Constitución. Por ello, existe un sistema nacional jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos, que es el juicio de amparo.

Esta idea, aunada a la del federalismo que implica tener comisiones estatales dependientes de la CNDH, es la que tiene por resultado la existencia de organismos locales de protección de derechos humanos, pero cuyas recomendaciones, acuerdos y omisiones pueden ser recurridas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así, se crea un sistema nacional no jurisdiccional de defensa y protección de derechos humanos.

Estos dos sistemas no son antagónicos entre sí. Al contrario, se complementan uno con el otro. Sus finalidades son las mismas, la diferencia se encuentra "y ella es extraoficialmente importante" en que mientras uno de los sistemas tiene carácter jurisdiccional, el otro lo tiene no jurisdiccional. La sentencia de amparo, desde luego, obliga a toda autoridad, y su cumplimiento puede ser inclusive causa de destitución de la autoridad incumplida por parte del H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en cambio, las recomendaciones del ombudsman no vinculan a la autoridad, y su cumplimiento se basará esencialmente en su prestigio moral y en el respaldo que reciba de la opinión pública."⁶⁹

7. Las disposiciones transitorias

El decreto de esta reforma constitucional incluye dos artículos transitorios, cuyo principal contenido es el siguiente:

a) Mientras se establecían los organismos locales de protección de derechos humanos de acuerdo con la reforma

⁶⁹ Stein Velasco, José Luis, op. cit. p. 115.

constitucional, la Comisión Nacional continuaría conociendo de las quejas.

Esta disposición es muy acertada porque no existió ningún periodo ni ninguna laguna en la aplicación del sistema nacional no jurisdiccional de los derechos humanos.

Además, esos organismos tienen que ser estructurados precisamente como señala la Constitución del país. Así, por ejemplo, en Aguascalientes existía un ombudsman local, pero que no reunía todos los requisitos constitucionales. Luego, la competencia de primera instancia seguía siendo a favor de la Comisión Nacional.

b) Los organismos ombudsmen locales que ya existían y estaban constituidos de acuerdo con los mandatos constitucionales, recibirían las quejas aún no resueltas por la Comisión Nacional en un término de treinta días naturales a partir de la publicación de ese decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Y conforme los organismos locales se fueran

constituyendo, la Comisión Nacional les iría entregando los expedientes en trámite, tan pronto como ellos estuvieran no sólo creados sino en la posibilidad de comensar sus labores.

o) A las legislaturas de las entidades federativas se les estableció el término de un año a partir de la publicación de la reforma constitucional para que creara sus ombudsmen locales, es decir, ese término se venció el 28 de enero de 1993.

Realmente muchas legislaturas locales cumplieron con lentitud esta orden constitucional, pero, finalmente se establecieron las Comisiones para todos los Estados y para el Distrito Federal.

Lo anteriormente señalado son las instancias jurídicas existentes en nuestro país, son los recursos administrativos y en materia de derecho para promover nuestras garantías elementales. Pero como se ha mencionado a lo largo de este capítulo son insuficientes en un país que no se caracteriza por la vigencia del Estado de Derecho, la vigencia de las leyes y el respeto a los derechos humanos.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Uno de los más relevantes constitucionalistas mexicanos: Héctor Fix Zamudio define al Ombudsman como uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico que posee la función esencial de recibir o investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas (de los tres Poderes), no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia y racionalidad o retraso manifiesto en la resolución y con motivo de esta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones.⁷⁰

La labor del Ombudsman se comunica, generalmente, en forma periódica a través de informes públicos anuales, a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que considere necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.

Para que la CNDH pudiera ser considerada realmente como el Ombudsman mexicano debería, cuando menos, tener el carácter independiente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como ocurre en otras partes del mundo por lo cual

⁷⁰ Véase: Fix Zamudio, Héctor; Protección Jurídica de los Derechos Humanos: Estudios Comparativos; Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Colecc. Manuales, 1991/3. pp. 17-21.

queda en duda su imparcialidad y objetividad, rasgo, también, distintivo del Ombudsman, en el nivel internacional.

El presidencialismo que caracteriza al sistema político mexicano, con sus atribuciones y facultades, tanto constitucionales como metaconstitucionales convierten en letra muerta la defensa de los derechos, por parte de los dos organismos de la Administración Pública que en los términos del marco jurídico nacional tienen la responsabilidad de hacerlo: la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Además de que en las funciones previstas por las diferentes leyes existen materias que son excluidas, principalmente las de bienestar social, los derechos electorales y laborales que son elementos esenciales de el concepto integral de los derechos humanos.

Así, el aspecto relacionado con las omisiones de la CNDH con respecto a los ombudsmen de otros países, radica en que no es un órgano totalmente autónomo, que no tiene atribuciones para conocer asuntos relacionados con los conflictos laborales, electorales y judiciales, lo que restringe totalmente la defensa de los Derechos Humanos en toda su amplitud. Conviene subrayar que el objetivo del presente capítulo es esencialmente el análisis de las atribuciones de la CNDH, así como el marco jurídico y la

implicación de la Administración Pública para la defensa de los derechos humanos. En los siguientes capítulos abordaremos el papel de los organismos no gubernamentales de derechos humanos en la defensa y promoción de los derechos elementales.

C A P I T U L O I I I

LA PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS EN LA AGENDA DE AMERICA DEL NORTE

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 30 de diciembre de 1948, tuvo la importante función de familiarizar a los Estados con la noción de que el asunto de los Derechos Humanos no es sólo de jurisdicción interna, sino del interés general de la comunidad internacional, todo ello fundado en principios y valores que pudieran ser entendidos en todas las latitudes como parte de la dignidad humana.

César Sepúlveda señala que "...Es factible admitir que la Declaración Universal fue un pronunciamiento político, pero es innegable que la política, en los grandes momentos de cambio de la historia es susceptible de inspirar normas jurídicas ejemplares que persuaden aún a los más reticentes."⁷¹

La Declaración de 1948, política o no, fue el gran motor, el elemento catalizador más importante de esta nueva toma de conciencia: el número de tratados y convenciones suscritos desde entonces es abundante, como lo es el número de instituciones creadas para la vigilancia y tutela de los derechos de la persona humana.

Sin embargo, no deja de extrañar que siendo impresionante la cifra de instrumentos y de instituciones, persista el menosprecio alarmante que se les muestra en la práctica. Los gobiernos de los países miembros de la comunidad internacional aceptan en esencia lo que son los Derechos Humanos en el concepto internacional, no se oponen a su existencia, pero en la práctica los conculcan sistemáticamente, poniendo al margen sus obligaciones internacionales.

⁷¹ Sepúlveda, César; La Protección Internacional de los Derechos Humanos; CNDH, México, 1993, p. 529.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada el 10 de diciembre de 1948 en París, amplió el sistema de Derechos Humanos de la comunidad internacional, basado en el reconocimiento de tales derechos que pueden resumirse en los siguientes: derecho a la vida, a la libertad personal, a la libertad de pensamiento, a la libertad de conciencia, a la libertad de religión, a la libertad de reunión, a la libertad de asociación, a la libertad de circulación, a la libertad de trabajo; derechos a la igualdad ante la ley; a la seguridad física y jurídica; a contraer matrimonio y fundar una familia; a la vida privada; a la propiedad; a una nacionalidad; al derecho de asilo; derecho a participar en el gobierno; a acceder a las funciones públicas; al trabajo; al descanso; a la educación; a un nivel de vida adecuado; a la seguridad social.

En opinión de Jorge Madrazo, la Declaración "... pese a su enorme relevancia y trascendencia, no tuvo carácter vinculante, ni aun para los estados firmantes de la misma, por cuya razón se requería de un instrumento adicional que diese fuerza jurídica suficiente a la protección internacional de los Derechos Humanos consignados en ella."⁷²

⁷² Madrazo, Jorge; Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano; FCE, México, 1993, p. 23.

Para remediar esta situación fue necesario dividir la Declaración en tres vertientes: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el primero de ellos el 30 de enero de 1976 y los dos restantes, el 23 de marzo de 1976.

En el caso particular de México, en los términos del artículo 133 constitucional se convirtieron en Ley Suprema de toda la Unión, al ser aprobados por el Senado y publicados en el Diario Oficial de la Federación, los días 12 de mayo de 1981, el primero y el 20 de mayo de 1981, los segundos, confirmando el carácter de extraterritorialidad de los tratados internacionales.

En este contexto, surgirán, como se analizará en el presente capítulo, organismos ajenos al aparato gubernativo cuyo objetivo es la defensa de los Derechos Humanos en la concepción internacionalizada de los mismos, conocidos como organizaciones no gubernamentales.

3.1 ORIGEN Y PRINCIPIOS DE LAS ONG's

La Carta de las Naciones Unidas firmada en 1945, reafirmaba en el Preámbulo "...la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres"; asimismo, en el artículo 10. declaraba como propósito la cooperación internacional "... en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos"; y además, en el artículo 62.2 se señalaba como función del Consejo Económico y Social la de "... hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y a la efectividad de tales derechos."⁷³

En los primeros años de vigencia de la Carta de las Naciones Unidas se planteó el problema de si estas disposiciones de la Carta imponían realmente obligaciones jurídicas de comportamiento a los Estados miembros en materia de derechos humanos. El art. 56 establecía el compromiso de los Estados miembros de "tomar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el art. 55". Y dicho art. 56

⁷³ United Nations in the Field of Human Rights; ONU, EE.UU., 1980, pp. 14 y ss.

era diversamente interpretado, pues mientras algunos sostenían que el único compromiso que en virtud de él asumían los Estados miembros era el de cooperar internacionalmente, otros entendían, desde una perspectiva más progresista, que el artículo 56 obligaba también a los Estados miembros a adoptar medidas en el plano interno. Hoy la controversia está superada y es manifiestamente clara la segunda de ambas interpretaciones.

La Carta de las Naciones Unidas no contenía una enumeración y una definición de los derechos humanos y libertades fundamentales, y este vacío iba a ser llenado muy pronto por medio de una Declaración de la Asamblea General.

Efectivamente, las resoluciones 5 (I) del Consejo Económico y Social de 16 de febrero de 1946 y 9 (II) y 12 (II) de 21 de junio del mismo año crearon como órgano auxiliar la Comisión de Derechos Humanos, a la que se encomendó, entre otras cosas, la preparación de un proyecto sobre una Declaración de Derechos Humanos. Este proyecto fue finalmente sometido a la Asamblea General, que aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos el día 10 de diciembre de 1948, por 48 votos a favor y 0 abstenciones (Unión Soviética y otros Estados socialistas, más Arabia Saudita y Africa del Sur); dos delegaciones estaban ausentes.

La Declaración enumera y define los más importantes derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, pero no instaura ningún derecho de reclamación de los particulares ante instancias internacionales ni establece ningún otro mecanismo jurídico de control. Ello no hubiera sido aceptable en aquel entonces desde el punto de vista político. Además, en una perspectiva formal y positivista, y en cuanto plasmada en una resolución de la Asamblea General, la Declaración no es obligatoria para los Estados miembros de las Naciones Unidas. Pese a ello cabe decir que su peso político-jurídico y su significación moral son grandes.

La Declaración tiene un indiscutible valor programático y en este sentido hay que afirmar que ha tenido un impacto capital en otras importantes resoluciones de la Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social y otros órganos de las Naciones Unidas. Ha ejercido también indudable influencia en Convenciones que están en vigor, adoptadas en el seno de la Organización, y en otros tratados multilaterales y bilaterales. Ha influido por fin en las Constituciones nacionales y en las leyes internas.⁷⁴

⁷⁴ *Ibid.*, p. 16.

Paso de extraordinaria importancia en materia de protección internacional de los derechos humanos fue el que dieron las Naciones Unidas, el día 19 de diciembre de 1966, con la aprobación por la Asamblea General de dos importantes instrumentos convencionales: el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Ambos están en vigor, el primero desde el día 12 de mayo de 1981, y el segundo desde el 20 de mayo del mismo año.⁷⁵ Uno y otro han sido ratificados por México.⁷⁶

La especial naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales determina que los medios de protección sean intergubernamentales y radiquen en la sumisión de informes. Efectivamente, según el art. 16, los Estados partes se comprometen a presentar informes sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados en orden a la satisfacción de los derechos en cuestión. Informes que, presentados por etapas, se dirigen al Secretario General de las Naciones Unidas, quien los transmite al Consejo Económico y Social para examen; y este órgano los puede remitir a su vez a la Comisión de Derechos Humanos para estudio y

⁷⁵ Véase la lista de Estados pactos en Human Rights International Instruments. Doc. ST/HR/Rev. 4, New York, 1982, págs. 2 y sigs.

⁷⁶ Publicados en el Diario Oficial de la Federación, los días 12 y 20 de mayo de 1981.

recomendaciones de carácter general, no particulares.

Hay que señalar que en su resolución 10/1978 el Consejo Económico y Social creó en su seno un grupo de trabajo compuesto por delegados de quince Estados miembros con el mandato de examinar aquellos informes; a las sesiones de este grupo pueden asistir las delegaciones de los Estados cuyos informes se examinan y en ellos los miembros pueden hacer observaciones así como preguntas a los delegados. En fin, un resumen de los informes, las preguntas y las observaciones se hace constar en informe presentado al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General; informe este último de carácter público y en esta publicidad, y en la presión moral y política que ella pueda generar, reside la eficacia del sistema.

En cuanto a los derechos civiles y políticos, dice el párrafo 1 del art. 2 del Pacto respectivo:

"Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sometidos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión

política o de otra índole,
origen nacional o social,
posición económica, nacimiento
o cualquier otra condición
social."⁷⁷

Ello quiere decir que la actitud que se espera del Estado respecto a los derechos que ahora se tratan es la de respeto y la de garantía. No es, pues, del todo exacta la afirmación que se ha hecho a veces de que los derechos civiles y políticos sólo requieren respeto por parte del Estado; también exigen garantías de su respeto y esta idea evoca prestaciones positivas en los órdenes legislativo, ejecutivo y judicial.

Pero en todo caso, y a diferencia del supuesto anterior, la obligación de respeto y garantía no está sujeta a condicionamientos ni modulaciones, y se presta por ello no sólo a control por vía de informes sino también a protección por medio de reclamaciones.

Por otro lado, debe mencionarse que el hecho que fuera creciendo el volumen de trabajo del Consejo Económico y Social de la ONU, condujo a que se apoyara en dos tipos de comisiones u órganos subsidiarios que acometieran el estudio de cada serie de problemas en particular, especializándose,

⁷⁷ United Nations in Field of Human Rights; *op. cit.*, p. 32.

ya fuera desde el punto regional o funcional, entre los que surgen las organizaciones internacionales no gubernamentales.

Cita Stosic que "...al lado de los organismos internacionales gubernamentales hay un número extraordinario y siempre creciente de organizaciones no gubernamentales que por representar grupos de intereses muy particulares y por estar frecuentemente formadas por expertos altamente calificados son de una utilidad particular para el Consejo Económico Social."⁷⁸

De acuerdo con el interés que para el Consejo representan, las ONG han sido clasificadas en tres tipos: 1) Categoría A: abarcan una amplia gama de las actividades que caen bajo la competencia del Consejo. Pueden proponer directamente cuestiones para ser incluidas en el orden del día provisional de las comisiones y conferencias internacionales dependientes del Consejo, y lo mismo pueden hacer respecto al orden del día provisional del Consejo mismo, pero previa aprobación del Comité del Consejo para las Organizaciones no gubernamentales. Otras de sus facultades es la de presentar oralmente sus puntos de vista ante el Consejo. 2) Categoría B: sólo abarcan un sector muy

⁷⁸ Stosic, Borko D.; Les organisations non gouvernementales et les Nations Unies; European, Suiza, 1964, p. 264.

concreto de las actividades del Consejo. Conjuntamente con las de categoría A, pueden enviar declaraciones al Consejo que serán consideradas, y hechas circular, como documentos del Consejo o de sus comisiones. 3) Organizaciones inscritas en el registro: las incluidas en esta categoría pueden, igual que las de la categoría A y B, enviar observadores a las sesiones públicas del Consejo o sus comisiones y celebrar consultas con la Secretaría General, en materias de interés mutuo.

En todos los casos, naturalmente, el Consejo Económico y Social puede dirigirse a las organizaciones no gubernamentales para solicitar su opinión y consejo en las materias objeto de su competencia.

Si bien las ONG originalmente no se abocaron a la defensa de los Derechos Humanos, el reconocimiento de la ONU a este tipo de asociaciones fue fundamental para su posterior surgimiento, el único principio que sería respetado desde su nacimiento será la no dependencia política o económica de gobierno alguno.

3.2 EVOLUCION Y MARCOS DE ACCION

Las principales características de las Organizaciones no Gubernamentales son las de ser:

- a) Independientes de cualquier gobierno.
- b) Autónomas de cualquier grupo, partido o sistema político.
- c) Ajenas a credos religiosos.
- e) No dependientes de intereses económicos o ideologías políticas.

En la práctica, todas las ONG, están formadas por ciudadanos preocupados por las violaciones a los Derechos Humanos y ese es su objetivo principal, aunque debe señalarse que paulatinamente, se han ido especializando en algún tipo específico de Derechos Humanos, así las hay dedicadas a los siguientes rubros:

- a) Derechos Humanos en General.
- b) Derechos Constitucionales, Sociales, Educación y Vivienda.
- c) Derechos Sexuales.
- d) Derecho a la Salud.
- e) Derechos Laborales.
- f) Derechos Agrarios.
- g) Derecho a la Alimentación.
- h) Derechos Indígenas.

Conviene destacar que la actuación de las ONG en materia de Derechos Indígenas se fundamenta en el Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, ratificado por México en 1990 y que entrara en vigor en septiembre de 1991, en opinión de Walter Beller Taboada, "...Este Convenio constituye el instrumento jurídico inter-nacional más importante en materia de derechos indígenas y no sólo representa un avance en este tema sino, sobre todo, la respuesta a una de las reivindicaciones más recurrentes de las organizaciones de los grupos indígenas al abandonar el integracionismo."⁷⁹

El Convenio 169 obliga a los gobiernos de las naciones firmantes a respetar las costumbres de los pueblos indígenas y otorga el derecho a los grupos étnicos de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional o regional susceptibles de afectarles directamente.

Es necesario señalar que son pocas las ONG que cumplen con las características mencionadas, toda vez que existen partidos políticos, grupos religiosos, asociaciones campesinas, etcétera que han formado ONG, sin embargo la asistencia para la defensa de los Derechos Humanos, la otorgan a cualquier ser humano, independientemente de su

⁷⁹ Beller Taboada, Walter, et. al; Las Costumbres jurídicas de los Indígenas en México; CNDH, México, 1994, p. 32.

raza, sexo, credo religioso o ideología.

No se sabe bien a bien cuándo empezó en México la lucha por los derechos humanos, es difícil pensar en una fecha para marcar el inicio de ese movimiento pues aunque se hacía trabajo que tenía directamente que ver con su defensa, se le llamaba de otro modo.

"En México los derechos humanos fueron un tema marginal durante muchos años. En el exterior el gobierno argumentaba que había violaciones aisladas pero no un patrón recurrente. Dentro del país los gobernantes insistían en que se trataba de ideas exóticas y ajenas y no faltó quien dijera que eran un instrumento del intervencionismo yanqui".⁸⁰

Sin embargo, se puede considerar a los años setenta como el inicio de este movimiento, en México, dado que fue el momento en que surgieron organizaciones defensoras de los desaparecidos, detenidos y torturados de la época de represión, violencia y arbitrariedad que se conoce como "la guerra sucia", surgida después del movimiento estudiantil y popular de 1968.⁸¹

⁸⁰ Aguayo, Sergio; "¿Naufragan los Derechos Humanos?"; La Jornada; México, 2 de febrero de 1994, p. 14.

⁸¹ Idem.

A esto se agregó una década después la llegada de fuertes corrientes de refugiados centroamericanos. Aunque durante todo lo que iba del siglo y particularmente después de la guerra civil española y de la Segunda Guerra Mundial así como después de la ola de golpes de estado militares en Sudamérica, la afluencia de inmigrantes y exiliados había sido considerable y aunque la actitud de los sucesivos gobiernos mexicanos ante estos flujos había sido generosa, solidaria y humanitaria si bien no exenta de contradicciones, en la década de los ochenta se enfrentó de manera diferente la cuestión.

Ante todo, el país no estaba preparado para situaciones de inmigración masiva y fueron varias decenas de miles de personas las que llegaron, que por lo demás eran un tipo particular de refugiados pues venían de comunidades rurales e indígenas, cosa que no había sucedido antes. "La afluencia de refugiados hacia México estuvo integrada, en un principio, por los guatemaltecos que en número de 400 llegaron a nuestro país en mayo de 1981, los cuales, al igual que otros dos mil que llegaron en junio, fueron deportados casi en su totalidad por las autoridades mexicanas pocos días después de su

llegada".⁸² Esta deportación se produjo pese a que todos ellos eran considerados refugiados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como por la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) creada en 1980 para operativizar ayuda. Sólo a 46 les fue reconocida la calidad de asilados políticos.

Tal hecho sin embargo, no desalentó a los guatemaltecos quienes en número cada vez mayor continuaron llegando a México hasta alcanzar, en 1984, una cifra aproximada de 46 mil refugiados, lo cual condujo a las autoridades mexicanas a aplicar toda una serie de medidas administrativas a fin de controlar la afluencia no sólo de los guatemaltecos sino de los centroamericanos en general. En efecto, a partir de la fecha citada, se aumentó el número de agentes migratorios en la frontera sur, empezó a aplicarse con mayor rigor el Reglamento de la Ley General de Población en cuanto a la renovación de los permisos de turistas y en general para la obtención de cualquier documento migratorio, se incrementó la detención de centroamericanos en situación migratoria irregular dentro de nuestro país y otras.

En junio de 1983 al iniciarse una campaña de deportación

⁸² Rodríguez y Rodríguez, Jesús; Estudios sobre Derechos Humanos; CNDH, México, 1990. p. 198.

de centroamericanos, tuvieron lugar negociaciones de alto nivel entre funcionarios mexicanos y el ACNUR. Producto de esas negociaciones fue un comunicado de prensa en el que se asentaba que México no repatriaría a los guatemaltecos contra su voluntad, que se los seguiría proporcionando asistencia y que no se había tomado medida alguna para impedir el ingreso de centroamericanos, todo esto a cambio de que la agencia de las Naciones Unidas -instalada oficialmente en el país desde 1982 proporcionara los recursos materiales para hacerlo.⁸³ México se colocaba así en una situación en la cual ni ratificaba los instrumentos internacionales ni dejaba a los refugiados integrarse al país pero tampoco los echaba. Simplemente los dejaba vivir como dice Celso Lafer, no en una situación de derecho sino en una de caridad. "El derecho mexicano en materia de aislados es notoriamente inadecuado, insuficiente e injusto para dar una respuesta jurídica integral, eficaz y satisfactoria a la problemática que planteó la presencia masiva de cientos de miles de refugiados en el país.⁸⁴ Las restricciones, limitaciones y obstáculos jurídicos que se les impusieron eran enormes: dónde y cómo podían vivir y trabajar, lo que estaban obligados a manifestar, lo que no podían hacer, las razones por las cuales se

⁸³ Rodríguez y Rodríguez, Jesús; *op. cit.*, p. 193.

⁸⁴ Rodríguez y Rodríguez, J.; *op. cit.*, p. 196.

tenían que ir del país. Todo lo cual se prestó a criterios divergentes entre las distintas autoridades encargadas de los procesos migratorios, a fricciones y malentendidos entre los funcionarios mexicanos y las agencias internacionales y por lo tanto, a abusos contra la gente.

Las arbitrariedades que se cometieron con los refugiados motivaron a grupos de la sociedad mexicana que se sintieron obligados moralmente a intervenir, formando organizaciones de apoyo y ayuda a partir de la idea humanista de que "Un Estado posee jurisdicción sobre todas las personas que se encuentran en su territorio."⁶⁵

Fue entonces que empezó a utilizarse el concepto de derechos humanos, pues hasta ese momento se le veía con suspicacia como asunto de la propaganda norteamericana.

Pero el término no adquirió legitimidad sino hasta unos años después, cuando la lucha contra el narcotráfico emprendida por el régimen sirvió de pretexto para la violación sistemática y generalizada de las garantías individuales en el país. Los asesinatos, cateos, torturas, detenciones injustificadas y tiroteos se convirtieron en asunto de todos los días y la población empezó a sentirse

⁶⁵ Lafer, Celso; La reconstrucción de los derechos humanos; FCE, México, 1994, p. 17.

profundamente inquieta y molesta con la situación. Además, los hechos de violencia empezaron a llamar la atención internacional.

Es así que empiezan a surgir una serie de organismos no gubernamentales dedicados a la defensa y promoción de los derechos humanos. "El brote de actividades pro derechos humanos en México ha sido extraordinario" informa Human Rights Watch.⁶⁶ Hacia mediados de la década pasada existían cuatro o cinco de estos grupos, "Siete años después somos más de sesenta"⁶⁷ y para mediados de la década de los noventa hay más de 300⁶⁸. De pronto, como los hongos, aparecieron y se desarrollaron en el país las ONG, tan enriquecedoras social y cívicamente que merecen ser cultivadas con cuidado y afecto".⁶⁹

Las ONG son asociaciones surgidas de la sociedad y que hablan en nombre de ella para defender sus derechos, promover sus demandas y denunciar las arbitrariedades que son cometidas contra de la sociedad. "Vanguardia de las demandas

⁶⁶ Derechos Humanos en México; American Watch-Planeta, 1991, p. 193.

⁶⁷ Derechos Humanos en México; op.cit., pp. 6 y 7.

⁶⁸ Aguayo, Sergio; EL DIEL, p. 14.

⁶⁹ Aguilar, Luis F.; Quilombos de las ONG; M.A. Soriano, México, 1994. p.

sociales" les llama Elías Díaz, representan formas alternativas de acción social y de uso de los espacios públicos y dan origen a un nuevo modo de relación entre la sociedad y el Estado: "son un brazo de apoyo y una voz demandante".⁹⁰

Según Luis Aguilar: "En una sociedad tan estatizada como la mexicana, en la que tradicionalmente el control estatal ha sido tan extenso como intenso, estos resultan embriones y puntas de lanza de una sociedad que libremente se organiza para atender por ella misma sus muchos problemas, que pone límites a la acción innecesaria o arbitraria del gobierno, que con sus iniciativas complementa la acción gubernamental y por sobre todo, que actúa fundamentalmente por razones morales: solidaridad, defensa de los derechos humanos, filantropía, desarrollo social, cuidado del ambiente, sin interesarse por tener el control del poder, estatal o aprovecharse de él".⁹¹ Según Daniel Herrendorf, la labor del Estado ya es incapaz de atender los grandes volúmenes de decisiones que se requieren y especialmente incapaz de lograr que se le obedezca.⁹² Por eso han sido reconocidas como de

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

⁹² Herrendorf, Daniel E.; Derechos Humanos y Violencia: UNH, México, 1981, p. 17.

interés público por gobiernos y organismos internacionales.

La importancia del trabajo de estos organismos radica en que están permanentemente observando, vigilando, siguiendo casos, insistiendo, denunciando y haciendo conciencia, siempre con una "tradicción de autonomía, moralidad y carácter voluntario".⁹³ Este es su mandato, entendida la palabra en sentido jurídico y moral.

Y para cumplir ese mandato, se dedican a recoger información, difundir, capacitar y educar -por medio de conferencias, cursos y publicaciones- así como emprender acciones diversas -jornadas de protesta, campañas, marchas y mítines- y prestar servicios -abogados, médicos- que tienen que ver con la promoción y la defensa de los derechos humanos.

Existen ONG que se ocupan de los mas diversos asuntos: de presos políticos, de torturados, de desaparecidos, de refugiados, migrantes e indocumentados, de campesinos, de indígenas, de trabajadoras de maquila y trabajadoras domésticas, de prostitutas, de vigilancia electoral, de vigilancia del medio ambiente, de promoción del desarrollo, de derechos de la infancia, de defensa ciudadana: Algunas de

⁹³ Aguilar, L.F.; *EPN. SILE*, p. 11.

ellas defienden casos, otras se ocupan de causas. "El campo de las ONG tiene una enorme heterogeneidad en la que se manifiesta todo el mosaico de nuestra vida nacional y de la condición humana. Hay de todo: los discretos y los escandalosos, los generosos y los mezquinos, los guardianes de la secta y los plurales. Independientemente de sus estilos y métodos, de sus virtudes y vicios, esta comunidad tiene a su favor el haber ido construyendo un tejido de ciudadanos conscientes de sus derechos que está cambiando la forma de conducir los asuntos públicos".⁴⁴

Su trabajo las ha convertido en fuerzas sociales de notable presencia, ampliamente legitimadas y con gran peso moral, que han pasado "de la protesta a la propuesta, de pedir un favor a exigir con la ley en la mano nuestro derecho".⁴⁵ Algunas de estas organizaciones son: la Coordinadora Nacional de Organismos no Gubernamentales de Ayuda a Refugiados (CONONGAR), la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la Sociedad Mexicana pro Derechos de la Mujer, el Centro de Comunicación Social (CENCOS), el Centro Mexicano de Derechos de la Infancia

⁴⁴ Aguayo, S., "¿Nacieron...?", La Jornada; 2 de febrero de 1994, p. 14.

⁴⁵ Entrevista a Teresa Jardí, Time; julio 11 de 1994.

(CEMEDIN), el Comité de Defensa Ciudadana, el Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción a los Derechos Humanos en Tamaulipas, Servicio de Desarrollo y Paz, A. C. (SEDEPAC), los centros Miguel Agustín Pro, Pueblo Nuevo de San Pedro Mártir, Fray Francisco de Vitoria y Fray Bartolomé de las Casas, el Centro Binacional de Derechos Humanos en Tijuana, el Centro Potosino de Derechos Humanos, la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos de Chihuahua, hasta diciembre de 1995, se encontraban registradas en la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., 255 organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos."⁹⁶

Hace algún tiempo, 35 de estas organizaciones se agruparon en la Red Nacional de Organismos Civiles de derechos humanos con el propósito de hacer más efectiva la presión y poder aprovechar mejor sus relaciones internacionales.⁹⁷

Además de las ONG nacionales, en México existen varios organismos internacionales que se ocupan de vigilar la situación de los derechos humanos. Uno de ellos es Amnistía Internacional, ganadora del premio Nobel de la Paz 1977.

⁹⁶ Directorio de ONG's de Derechos Humanos; AMDHAC, México, 1996, 332 pp.

⁹⁷ La Jornada, 11 de agosto de 1994, p. 24.

Esta organización nació en 1961 en Inglaterra y se ha extendido a 150 países, entre ellos el nuestro. Se trata, como todas las ONG, de un organismo independiente de gobiernos, grupos políticos, sistemas, credos religiosos, intereses económicos o ideologías que "trabaja exclusivamente por la protección de ciertos derechos humanos fundamentales" que son aquellos proclamados por la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas y otros organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (UNESCO), la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Organización de Naciones de la Unión Africana (OUA) así como los que se afirman en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros convenios.

Su mandato consiste en:

1. Obtener la libertad de todos los presos de conciencia (personas encarceladas por sus creencias, origen étnico, sexo, color o idioma) que no hayan hecho uso de la violencia o abogado por ella;
2. Lograr que se juzgue con prontitud e imparcialidad a los presos políticos y trabajar en defensa de las personas recluidas sin cargos o por sentencias injustas;
3. Conseguir la abolición sin excepciones de la pena de muerte y la erradicación de la tortura y otros tratos crueles,

inhumanos y degradantes a los presos;

4. Pone fin a las ejecuciones extrajudiciales y a las desapariciones;

5. Intervenir siempre que la vida o la seguridad de las personas corra peligro.

Amnistía Internacional toma acción para la defensa de casos: "Los presos son el centro de todas las actividades de la organización"; recaba información, hace públicos los abusos y prepara campañas para tratar de evitarlos, buscando "la forma más efectiva de ayudar a la víctima en cuestión". Nunca se opone ni se pone del lado de los gobiernos o sistemas políticos ni de las opiniones de los propios presos, se limita a proteger sus derechos sin formular comentario alguno.⁹⁸

Otra es la organización mundial Human Rights Watch, fundada en 1981, que se propone "vigilar y promover la libertad de expresión y el ejercicio de los derechos humanos internacionalmente reconocidos en todo el mundo" y que hasta hace más o menos un año tenía un capítulo especial para Norte, Centro y Sudamérica llamado Americas Watch.⁹⁹

⁹⁸ Informe 1994; Amnistía Internacional, Inglaterra, p. 80.

⁹⁹ Derechos Humanos...; American Watch, *op. cit.*, p. 19.

De acuerdo con sus documentos constitutivos Human Rights Watch (HRW) realiza en forma regular y sistemática investigaciones sobre violaciones de los Derechos Humanos en 70 países alrededor del mundo. Se aboca a destacar y hacer públicas las prácticas violatorias de los Derechos Humanos de los países de cualquier ideología, de todos los grupos geopolíticos y de todas las concepciones étnicas o religiosas. Además trata de documentar, en las guerras civiles, las violaciones cometidas tanto por los gobiernos como por los grupos rebeldes. HWR defiende la libertad de pensamiento y de expresión, la aplicación justa y expedita de la ley; documenta y denuncia asesinatos, desapariciones, la tortura, la privación arbitraria de la libertad, casos de exilio, de censura y otros abusos a los Derechos Humanos, internacionalmente reconocidos.¹⁰⁰

En realidad Human Rights se fundó en 1978, cuando se puso en marcha la División Helsinki, Finlandia, en 1976, además de la División América, existen las de Asia, MedioEste, Africa y el Fondo para la Libertad de Expresión. Incluyen sus actividades, también, tres proyectos de colaboración: Armas, Derechos de los Prisioneros y Derechos

¹⁰⁰ Human Rights, violations in The United States; Human Rights Watch, EE.UU., 1993, (prólogo).

de la Mujer. Debe señalarse que cuenta con oficinas en Nueva York, Washington, Los Angeles, Londres, Moscú, Belgrado, Zagreb y Hong Kong.¹⁰¹

En Canadá, a raíz de la iniciación de las pláticas relacionadas con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos en 1987, anterior al de América del Norte, un grupo de ciudadanos canadienses se dió a la tarea de analizar los posibles efectos que en la sociedad y en la economía de su país tendría este tratado y evitar su firma en condiciones desventajosas, así, se fundó en la ciudad de Ottawa, la Red Acción Canadá, ONG que al defender los Derechos Humanos económicos y laborales se convirtió en la principal opositora del tratado que Canadá y Estados Unidos pusieron en operación, a partir del 10. de enero de 1989.

3.3 LAS ONG Y SU INTERACCION EN AMERICA DEL NORTE

Resulta necesario presentar en forma sucinta lo que ha dado por llamarse el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que no es ni un sistema, ni es interamericano por no estar incluidos todos los países

¹⁰¹ Ibidem.

americanos, aunque si os de Derechos Humanos por basar sus documentos en los Pactos que en la materia, ha promovido la ONU.

Según la opinión de Alicia Ely-Yamin "... un Estado que firma y ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos está firmando una especie de contrato entre naciones"¹⁰², lo cual es totalmente inexacto. Para que un tratado se convierta en Ley Suprema, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, es necesario que reciba una vez firmado por el Ejecutivo, la ratificación del Senado que se ajuste a la Constitución y que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación.

México, efectivamente, firmó, ratificó y se adhirió, e incluso publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el día 7 de mayo de 1981, la Convención, esto es el país está totalmente de acuerdo con lo que se establece en ella, no se opone, pero no existen mecanismos que sancionen su incumplimiento, por la sencilla razón de que no ha reconocido la competencia del órgano judicial de la citada Convención: la Corte Americana de Derechos Humanos.

¹⁰² Ely-Yamin, Alicia; EL SISTEMA INTERAMERICANO; LEAS-UNAM, México, 1981, p. 7.

Dado que la declaratoria de competencia de la Corte, es un elemento ineludible para que ésta pueda tener conocimiento de una controversia dada, el hecho de que sólo ocho Estados sobre veintidos hayan aceptado apenas la jurisdicción obligatoria de la Corte, explica su limitado actuar en el Sistema Interamericano. México es uno de los Estados del Continente que no han aceptado la jurisdicción del Tribunal de San José, lo que convierte a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en un instrumento de corto alcance para la tutela de tales derechos en el ámbito interno, en violación al artículo 133 constitucional que como se citara, convierte los convenios internacionales, en ley suprema del país.

La postura interamericana de México para reconocer competencia a la Corte, debe ser analizada con cuidado. El celo de los órdenes jurídicos nacionales por mantener para sí el pleno ejercicio de sus funciones judiciales, es una actitud de suyo comprensible en los Estados cualquiera que sea la latitud geográfica. Sin embargo, todo proteccionismo judicial para ser justificable debe ofrecer a los ciudadanos soluciones judiciales iguales o superiores a aquellos que el Derecho Internacional otorga, incluyendo en ocasiones la habilitación del ciudadano para recurrir las determinaciones domésticas ante instancias internacionales, cuando la

afectación recayere en una norma imperativa de Derecho Internacional.

La resistencia de los Estados para admitir cualquier menoscabo a su soberanía jurisdiccional, obedece a razones diversas que van desde la necesidad política de mantener la impunidad jurídica en determinados ámbitos de la vida social, hasta la preocupación muchas veces obsesiva por proteger determinadas peculiaridades del orden constitucional, en donde la tradición o alguna fórmula particular de equilibrio se pudiesen poner en riesgo. En México, las secuelas constitucionales resultantes de una convulsionada vida política decimonónica, no podía menos que producir una fundada resistencia a las irrupciones de los poderes públicos en el ámbito interno (en donde las tesis de la relatividad de las sentencias constitucionales y la de la incompetencia de origen son claras muestras) cuanto más no existirá en nuestro sistema constitucional un rechazo natural a la intromisión de una instancia internacional como la Corte Interamericana, en materias obsesivamente reservadas a la jurisdicción nacional como lo es la materia política, que por un error técnico fue incluida en la Convención Americana.

Por una característica que le es particular a los instrumentos internacionales titulares de los

derechos humanos, éstos no admiten la institución convencional de la reserva en virtud de que pondría en riesgo la eficacia del tratado en su conjunto y en esas circunstancias México suscribió la Convención.¹⁰³ Este principio que se deriva de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, ha sido ampliamente reiterado por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, además de que en el XVI Congreso Internacional de Derecho Comparado celebrado en Atenas, Grecia, en agosto de 1994, se discutió ampliamente la constitucionalidad de los tratados, por lo que es de suponerse que cualquier negociación mexicana para lograr la plena incorporación de México al Sistema de San José mediante la inclusión de una reserva a los derechos políticos, es completamente infructuosa, mientras persista en la actitud de establecer cláusulas de reserva.

Con respecto a la interacción de las ONG en América del Norte, debe mencionarse que las organizaciones canadienses, desde su origen, han tratado de trabajar, más, con los organismos internacionales que con las ONG de Estados Unidos y México, señala Cathryn L. Thorup que "...después de la Segunda Guerra Mundial muchas ONG internacionales (más bien

¹⁰³ Véase: Legislación sobre Derechos Humanos; Porrúa, México, 1995, p. 297.

organismos de ayuda), abrieron oficinas en Canadá como CARE Canada y OXFAM Canadá, y muchas de las actividades conjuntas aún persisten actualmente. Con frecuencia las ONG canadienses trabajan en colaboración con el gobierno a través de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Inter-nacional, aunque, aparentemente, esto no ha generado restricciones políticas a las actividades de estos grupos.¹⁰⁴

A pesar de que las ONG mexicanas han crecido más rápidamente que las canadienses y estadounidenses, han debido operar en un medio más inhóspito desde los puntos de vista político y financiero. Existen marcadas diferencias entre la evolución de las ONG de América del Norte, determinadas por las asimetrías en cuanto a fuerza, ideología, representatividad y autonomía política.

Estas diferencias han influido en que se haya generado un cierto nivel de desconfianza, entre ellas. Por ejemplo hay temas que son de sumo interés para las ONG estadounidenses y mexicanas que para las canadienses carecen totalmente de preocupación, como son la migración y los problemas ambientales. Adicionalmente existe la idea de que hay muy poca motivación para que se fortalezca la

¹⁰⁴ Thorup, Cathryn; Redefining Governance in North America; Ford Foundation, EE.UU., 1993, pp. 13 y 14.

solidaridad.

Luis Hernández y Jonathan Fox refieren que lo anterior se reflejó en un comentario hecho por un líder obrero mexicano, en una reunión sostenida con representantes laborales estadounidenses: "... ¿Por qué de pronto, nos llaman 'hermanos'? Es porque ahora ustedes nos necesitan... ¿Dónde estuvieron cuando los necesitamos durante los últimos 40 años? Un resentimiento similar se escucha en las ONG canadienses cuando el tema del tratado bilateral de libre comercio Estados Unidos-Canadá."¹⁰⁵

Por lo anterior, con excepción de la Red Acción Canadá (Action Canada Network) la interrelación de las ONG en América del Norte se ha concretado sólo entre las mexicanas y estadounidenses, con la notable participación de la Red de Acción Canadá. Cathryn L. Thorup reporta que el Inter-Hemispheric Education Resource Center (Centro Interhemisférico de Recursos Educativos) tiene registrados un total de 250 organizaciones en México, Canadá y Estados Unidos, aunque no necesariamente trabajan conjuntamente, hasta 1996, no se había estructurado una ONG trinacional, aun cuando existían organizaciones México-estadounidenses que trabajaban en asuntos binacionales, como el Centro Binacional

¹⁰⁵ Hernández, Luis y Jonathan Fox; Mexico's Difficult Democracy; Ford Foundation, EE.UU., 1992, p. 42.

de los Derechos Humanos y The U.S.-Mexico Border Progress
Foundation.

C A P I T U L O I V**LAS ONG EN LOS PROBLEMAS BILATERALES
MEXICO-ESTADOS UNIDOS**

En el capítulo anterior se comentó que el surgimiento de las ONG se presentó primero en la ONU, aun cuando su actuación no era propiamente la defensa de los Derechos Humanos, sino la de colaborar con la Comisión Económica y Social en la detección y solución de los problemas que tuvieran relación con sus atribuciones.

En México las primeras ONG defensoras de los Derechos Humanos surgen cuando después del Movimiento Estudiantil de 1968 se forma la Agrupación de Madres de los Desaparecidos Políticos, lógicamente, estudiantes, cuya primera coordinadora fue la señora Rosario Ibarra de Piedra.

En este capítulo se presenta en su conjunto la forma en que las ONG han contribuido a atemperar los conflictos binacionales en algunos campos y además la manera en que éstas han logrado avances para que el respeto a los Derechos Humanos de los mexicanos hayan mejorado tanto en Estados Unidos como en México.

4.1 PRESIONES EN LAS NEGOCIACIONES DE TLCAN

Indiscutiblemente, uno de los más grandes desaciertos que el mandatario mexicano 1988-1994, heredara al país fue el publicitado y aplaudido Tratado Trilateral de Libre Comercio, o Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o NAFTA (North America Free Trade Agreement) en inglés, entre México, Canadá y Estados Unidos, el cual se puso en marcha el 10. de enero de 1994.

Una de las ONG con mayor presencia mundial es Human Rights Watch (Guardianes o Centinelas de los Derechos Humanos), en la introducción de sus diversas publicaciones HRW hace conocer que "Human Rights Watch, participa sistemáticamente en investigaciones relacionadas con violación de los Derechos Humanos en setenta países alrededor del mundo."¹⁰⁴

Investiga las prácticas de los gobiernos en materia de Derechos Humanos, sin importar su ideología, su alineación geopolítica, su conformación étnica y creencias religiosas. En el caso de confrontaciones bélicas internas documenta las violaciones tanto de las fuerzas

¹⁰⁴ HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN THE UNITED STATES; Human Rights Watch, EE.UU., 1993, p. III.

gubernativas como las de los grupos insurgentes.

HRW defiende la libertad de pensamiento y la libertad de expresión y su debida protección por las leyes internas, investiga y denuncia asesinatos, desapariciones, casos de tortura, encarcelamientos arbitrarios, casos de exiliados, censura, y otras violaciones a los Derechos Humanos reconocidos internacionalmente o en otras palabras a los Derechos Humanos internacionalizados o globalizados.

HRW inició sus operaciones en 1978 con la fundación de su división Helsinki, en Finlandia, actualmente incluye cinco divisiones en total que abarcan: África, América, Asia y Asia Menor; entre sus principales programas destacan los siguientes:

- a) Conflictos Bélicos
- b) Libertad de Expresión
- c) Derechos de Prisioneros
- d) Derechos de la Mujer.

Como todas las ONG sus principios o características básicas son: su independencia de cualquier gobierno, sus recursos humanos y materiales provienen del patrocinio de individuos y organizaciones privadas y por ningún

motivo acepta fondos cuyo origen, directo o indirectamente, sea gubernamental, su domicilio en el ciberespacio es hrwatchnyc a igc. apc. org.

HRW opera a través de los siguientes organismos:

Africa Watch

Asia Watch

Helsinki Watch

Middle East Watch

Fund For Free Expression (Fondo para la Libertad de Expresión)

Americas Watch

Americas Watch es la división que supervisa y hace recomendaciones sobre Derechos Humanos en el continente americano, el 29 de junio de 1993, por mediación del Director Ejecutivo de AW se informaba sobre la posición de este organismo con respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en términos generales, las siguientes eran sus observaciones:

- El TLCAN debería adoptar en materia de Derechos Humanos las mismas normas que regían a AW.

- Consideraba que las negociaciones del TLCAN proporcionan una excelente oportunidad para establecer mecanismos de defensa de los Derechos Humanos, tanto en Estados Unidos como en México.

- Desde que comenzaron las conversaciones sobre el TLCAN, abogó ante George Bush y Carlos Salinas para que sus respectivas administraciones incluyeran en la agenda de trabajo los Derechos Humanos, publicando, además, en agosto de 1992 y en abril de 1993 reportes sobre actos de violencia en la frontera de Estados Unidos.¹⁰⁷

- Cualquier acuerdo comercial debería incluir también, mecanismos para la protección de los Derechos Humanos.

- El TLCAN debería establecer un cuerpo jurisdiccional en materia de derechos Humanos que sometiera sus decisiones a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "un organismo de la Organización de los Estados Americanos que ha obtenido por su actuación una excelente reputación en la protección de derechos humanos en nuestro

¹⁰⁷ Véase las publicaciones de Americas Watch: Brutality Unchecked, mayo de 1992 y United States, Frontier Unjustice; mayo 13 de 1993, p. 14.

hemisferio."¹⁰⁶

Señalaba que la Corte Interamericana tiene puesto en marcha un tratado multilateral llamado Convención Americana de Derechos Humanos y de los tres países signantes del TLCAN, únicamente México es parte de la Convención. En el caso de Canadá, organizaciones no gubernamentales han recomendado que el gobierno se someta y ratifique los acuerdos, en los términos establecidos por las leyes canadienses.

Por su parte, el Secretario de Estado de la Unión Americana anunció que EE.UU., firmaría pronto no sólo la Convención sino otros tres importantes documentos relacionados con los Derechos Humanos.

- AW por medio de Juan E. Méndez recomendó que México aceptara someterse a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual, de alguna forma, constituiría una garantía para la protección de los derechos laborales involucrados en el TLCAN.

- AW opinaba que el TLCAN podía llegar a ser un vehículo para promover dos aspectos relacionados con la democracia:

¹⁰⁶ Méndez, Juan E.; Human Rights in Mexico; AW, Estados Unidos, 29 de junio de 1993, p. 39.

el fortalecimiento del Estado de Derecho, incluida la terminación de los abusos impunes de las fuerzas policiales y militares, facilitando a sus ciudadanos el acceso a instituciones que los protegieran y defendieran en materia de justicia y el respeto, así como el reconocimiento, a las organizaciones no gubernamentales para que supervisaran o impi-dieran los abusos de las fuerzas gubernamentales.¹⁶⁹

La postura de AW respecto al TLCAN se resume cuando explica que así como la Comunidad Europea, cuando iniciara el proceso de desaparición de las barreras comerciales y la construcción de una economía global, comprendiera que la integración de las economías nacionales sólo sería posible con la obligación compartida de asegurar las prácticas democráticas y el respeto a los derechos fundamentales, similarmente el TLCAN debería propugnar porque el respeto a la democracia y a los Derechos Humanos fueran los cimientos sobre los cuales se construyera el desarrollo integral de América del Norte.

Por lo anterior, pedían al gobierno de Estados Unidos que insistiera con las autoridades mexicanas, como condicionante de la puesta en marcha del TLCAN, sobre la

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 15.

necesidad de que se realizaran reformas para asegurar la protección de los Derechos Humanos, por tal motivo consideraba que México debería:

- Comprometerse a investigar profundamente, perseguir y castigar a quienes contribuyeran o fueran responsables del abuso de los Derechos Humanos, hasta los más altos niveles del gobierno.

- Proporcionar absoluta garantía para la protección de los derechos políticos de todos los críticos y fuerzas de oposición gubernamentales.

- Hacer legalmente posible que los agraviados en sus derechos políticos o en las elecciones tuvieran acceso a cortes independientes e imparciales, para su defensa.

Desafortunadamente, ninguna de las propuestas o recomendaciones de Americas Watch fue tomada en consideración en el texto del TLCAN o en las negociaciones paralelas.

Durante los días 25 a 27 de marzo de 1993, representantes de ONG de México, Canadá y Estados Unidos se reunieron en Washington, D.C., Estados Unidos, para discutir propuestas para un nuevo programa social y

economico para el continente americano. La reunion incluyó representantes de ONG especializadas en medio ambiente, trabajo, religion, consumidores y agricultura. Fue la quinta junta trinacional durante los dos ultimos años, en las cuales hemos desarrollado acuerdos comunes sobre el impacto de la integracion precipitada de nuestras respectivas naciones."¹¹

Las organizaciones concluyeron que la manera como se negoció el Tratado fue sumamente precipitada y sin un analisis serio sobre los pros y contras, que en su conjunto es un estigma que promueve la integracion económica en beneficio de un pequeño sector en los tres países al costo de acrecentar las desigualdades y continuar con la degradación de los ecosistemas, por lo que abogaron por la anulacion del Tratado en los terminos en que se firmara y la iniciación de nuevas negociaciones sobre reglas que condujeran a beneficios comerciales reciprocos, asi como al flujo de inversiones y a la identificacion de programas que contribuyeran al desarrollo.

¹¹ "A North-South Sustainable Trade and Investment Alliance for Latin America: The Alliance for Responsible Trade Matters. Centro Latinoamericano de Estudios de Comercio Exterior - ALCEA y Santa Cecilia, Buenos Aires, 14 de septiembre de 1991, p. 12.

Exponían que "...nuestros países pueden reducir las barreras comerciales y anular algunos obstáculos al flujo de inversiones, de la misma forma en que se planifique una nueva plataforma de iniciativas para nuestro continente y para el mundo se convirtieran el comercio y la inversión, en promotores de salarios bien remunerados, de la democracia y dignidad de las sociedades y de un medio ambiente sano."!!!

Como base inicial, las ONG trinacionales, proponían que las nuevas negociaciones deberían observar lo siguiente:

a) Respeto a los Derechos Humanos Fundamentales.

b) Promover el desarrollo sustentable, evitando la concentración de riqueza en sectores minoritarios de la población.

c) Reducir las desigualdades:

- Entre las naciones.
- Internamente, sobre todo en México donde la liberalización y la deuda externa han sido la base para que surgiera un pequeño grupo de millonarios mientras la

!!! .!!!

pobreza, desnutrición y desempleo abaten a la mayoría de la población.

.Entre hombres y mujeres y entre grupos raciales.

d) Promover la democratización y la participación de la población en las decisiones económicas que afecten su bienestar.

e) Evitar el uso del poder de los gobiernos en la solución de los problemas binacionales.

Las ONG participantes en la reunión de marzo de 1993 fueron:

- The Alliance for Responsible Trade, (EE.UU.)
- Citizen Trade Campaign, (EE.UU.)
- Action Canada Network, (Canadá).
- Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio,
(México)

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., el día 8 de febrero de 1993 proponía con respecto al Tratado:

1.- La incorporación del tema de los Derechos Humanos,

entendidos según la concepción internacional, como el conjunto integrado e indivisible de derechos económicos, sociales y culturales, así como políticos, civiles y, los llamados de "tercera generación", poniendo especial atención en el respeto y protección del libre tránsito de las personas.

2.-La integración de acuerdos trilaterales sobre derechos humanos, libertades democráticas y el derecho a la autodeterminación de los pueblos.

3.-Previo a la puesta en marcha del Tratado, el 10. de enero de 1994, la adopción y ratificación de las tres naciones a los instrumentos jurídicos y judiciales internacionales en materia de derechos humanos.¹¹²

En lo que respecta a la relación Derechos Humanos-TLCAN es conveniente citar la comunicación que el día 26 de octubre de 1993, enviara Americas Watch, bajo la rúbrica de su Director Ejecutivo, Juan E. Méndez, al presidente de Estados Unidos William Clinton, en la cual le informan que debido a la flagrante violación de los Derechos Humanos en México, documentada e investigada durante el periodo 1990-1993, tanto por Human Rights

¹¹² Acosta, Mariclaire; PROQUEBES; CNDPDH, México 8 de febrero de 1993.

Watch/Americas Watch y otras ONG, consistente en un sistema de justicia criminal dominado por la corrupción, la tortura y el abuso; fraudes electorales y elecciones dominadas por el uso de la violencia; el acoso, intimidación y violencia contra periodistas independientes, defensores de Derechos Humanos, ecologistas, trabajadores, campesinos e indígenas cuando pretenden ejercer su derecho a la libertad de expresión y reunión.

Considera AW que a pesar de la supuesta preocupación del gobierno de Carlos Salinas de reducir las violaciones a los Derechos Humanos, el patrón básico de autoritarismo abusivo y la impunidad prevalecen en el país.

Por lo anterior urgen al gobierno de Estados Unidos a "... no desaprovechar la oportunidad de realizar la profunda reestructuración de las relaciones económicas de los países de América del Norte, promoviendo reformas a la protección de los Derechos Humanos, y a la democratización. Estados Unidos necesita demostrar inequívocamente su creencia de que el incremento del comercio y de la inversión entre las naciones deberá marchar paralelamente con el compromiso de garantizar los

Derechos Humanos y la democracia.¹¹³

Está por demás aclarar que ninguna de las recomendaciones hechas por las ONG fueron tomadas en cuenta y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se abocó exclusivamente a acuerdos comerciales y a la marginación de la migración laboral.

De alguna forma el trabajo de las ONG influyó para que se condicionara la firma del Tratado de Libre Comercio a que el gobierno de México realizara algunas reformas como la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 29 de junio de 1992, cinco meses antes, recuérdese que el convenio fue firmado en diciembre de 1993.

La elevación a rango constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus respectivos organismos a nivel entidad federativa, el día 28 de enero de 1992, origen de la CNDH, condujo a la transformación de la Administración Pública Federal, quedando como Secretaría de Estado encargada de los Derechos Humanos, la de Gobernación, de la cual depende directamente la CNDH.

¹¹³ Méndez, Juan E.; Comunicación al Presidente Bill Clinton; AW, Washington, D.C., 26 de octubre de 1993, p. 3.

Lo anterior, en el campo de la Administración Pública Federal y estatal, significó uno de los más grandes cambios en el área de acción del Poder Ejecutivo Federal, puesto que se constituyeron los primeros organismos no jurisdiccionales defensores de los Derechos Humanos, en toda la República Mexicana que son en esencia, con todo y sus limitaciones, los Ombudsmen del gobernado frente a los abusos de sus gobernantes.

4.2 EL CONFLICTO EN CHIAPAS

Dos notas ocuparon de manera relevante la primera edición del año de 1994 del diario *La Jornada*, en forma secundaria se informaba que "Con tres notas diplomáticas entra en vigor el TLC norteamericano", con aclaraciones tales como: "Intensos preparativos de funcionarios de E.U, pese a las festividades. 35% de importaciones quedan libres de aranceles. La industria mexicana entra en competencia en uno de sus peores momentos de los últimos años."¹¹⁴

Como cabeza del mismo diario aparecía debajo del

¹¹⁴ *La Jornada*; México, 2 de enero de 1994, 1a. plana.

balazo: "San Cristóbal y otras 3 ciudades ocupadas":

"Sublevación en Chiapas"

Sesenta y seis años después de la Guerra Cristera, nuevamente el país era convulsionado por el flagelo de la confrontación bélica, en la Declaración de la Selva Lacandona la Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) hacía saber al pueblo de México:

"Somos producto de 500 años de luchas: primero contra la esclavitud, en la guerra de Independencia contra España encabezada por los insurgentes, después por evitar ser absorbidos por el expansionismo norteamericano, luego por promulgar nuestra Constitución y expulsar al Imperio Francés de nuestro suelo, después la dictadura porfirista nos negó la aplicación justa de las leyes de Reforma y el pueblo se rebeló formándose sus propios líderes, surgieron Villa y Zapata, hombres pobres como nosotros a los que se nos ha negado la preparación más elemental para así poder utilizarnos como carne de cañón y saquear las riquezas de

nuestra patria sin importarles que estemos muriendo de hambre y enfermedades curables, sin importarles que no tengamos nada, absolutamente nada, ni un techo digno, ni educación, sin tener derecho a elegir libre y democráticamente a nuestras autoridades, sin independencia de los extranjeros, sin paz ni justicia para nosotros y nuestros hijos.

"... Por tanto en apego a nuestra Constitución, emitimos la presente al Ejército federal mexicano, pilar básico de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el Ejecutivo federal que hoy detenta su jefe máximo e ilegítimo Carlos Salinas de Gortari."¹¹⁵

Es fácil concluir que las razones esgrimidas por el EZLN para sublevarse coinciden sin excepción con las observaciones, hechas con anterioridad, por las ONG respecto a la situación de los Derechos Humanos en México.

Con mayor o menor detalle (desde ese día La Jornada se distingue por transcribir completos los documentos del

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 25.

Ejército Zapatista) se dan a conocer las demandas de la "Declaración de la Selva Lacandona", en donde se declara la guerra al Ejército Mexicano, se solicita "a los otros poderes de la Unión (que) se aboquen a restaurar la legalidad y la estabilidad de la nación" y se llama a deponeer al Presidente de la República. El EZLN, presentándose como un ejército suficientemente consolidado para ofrecer un desafío ambicioso pero también buscando, desde entonces, efectos públicos de gran intensidad, asegura que avanzará hasta la ciudad de México y manifiesta que su lucha es por "trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz".¹¹⁶

A unas horas de que el EZLN había declarado la guerra al gobierno, el panorama no era muy claro. La madrugada del día primero, ese grupo armado había ocupado cuatro municipios -San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas- que pocas horas después fueron cercados por el Ejército Mexicano. Las dimensiones del levantamiento se difuminaban entre la sorpresa y la confusión iniciales. Así, para Excelsior, El Nacional y Ovaciones, en algunos de sus encabezados, los municipios

¹¹⁶ Todos los diarios que se citan, corresponden al día domingo 2 de enero de 1994.

ocupados por el EZLN era cuatro. Para El Financiero y Unomásuno, cinco. El Universal decía que se trataban de ocho. Más tarde, el subcomandante Marcos aseguró, en una carta al periódico El Sur de Oaxaca, que las cabeceras municipales tomadas por el EZLN fueron siete. La variedad de versiones, en torno a datos difíciles de confirmar pero a propósito de los cuales se levantan reiteradas confusiones y contradicciones, es desde entonces una de las constantes en la información que llega desde Chiapas.

De acuerdo con un comunicado del gobierno chiapaneco, los alzados eran "cerca de 200 individuos, en su mayoría monolingües" -luego se daría abundante publicidad al contraste entre los indígenas y sus dirigentes a los que, identificados con Marcos, se atribuyen capacidades pluri-lingüísticas poco frecuentes-. A través de los medios locales, el gobierno del estado exhorta a los insurrectos para que dejen las armas y "vuelvan al cauce legal y participen en la construcción de soluciones para sus demandas".

Desde el primer día que se ocupan del levantamiento, los diarios de la ciudad de México ofrecen datos distintos de la versión oficial. En contraste con los 200 que dice la oficina de prensa del gobierno de Chiapas, El

Financiero se refiere a "centenares de campesinos fuertemente armados"; Quagiones anuncia que se trata de "800 campesinos armados, en su mayoría monolingües vestidos con pantalones verdes, camisas color plomo y pasamontañas". Excelsior publica que los miembros activos del EZLN serían mil 500. La nota de El Universal, más amplia en este aspecto aunque también imprecisa, apunta: "Se estima que existen al menos 1,000 personas involucradas en las filas 'insurgentes', aunque algunos calculan que el número de rebeldes podría superar a los 3,000 ó 4,000". Unomásuno dice que, según testigos, son cerca de dos mil indígenas. El Nacional se queda con la versión de los 200. Todavía dos años después del levantamiento, el número de efectivos del EZLN seguía en la oscuridad, en congruencia con el carácter clandestino de las actividades de ese grupo.

Por lo demás, es infrecuente que algún ejército, de cualquier tipo, en el mundo, dé a conocer cifras sobre cuánta gente lo integra, de la misma forma que es de esperarse que no muestre a todos sus efectivos en la primera oportunidad. Pero es significativo constar cómo, desde el primer momento, hay versiones de lo más distintas sobre la dimensión de la crisis de Chiapas, empezando por el tamaño del EZLN.

En algunos casos, la versión del gobierno local tra-taba de minimizar el asunto. En otros, había una tentación pocas veces eludida para sobrestimar los alcances del conflicto a tal grado que, como se verá más adelante, los enfrentamientos armados adquieren en varios medios dimensiones mucho mayores a las que en realidad tuvieron. También, desde entonces, hay una danza, entre macabra y diversa, de cifras sobre las víctimas del levantamiento. El Universal recoge, en su edición de ese domingo, las versiones del gobierno local sobre la muerte de seis agentes de seguridad, aunque dice, sin especificar el origen de la versión, que "se habla de mayores víctimas". El Nacional publica que según la agencia EFE hay 11 muertos. La Jornada precisa que hay dos policías muertos en Coosingo y tres en Las Margaritas.

La reacción del gobierno al levantamiento fue inmediata por aire y tierra, con un Ejército armado fuertemente, con la tecnología más avanzada y con elementos de tierra y aire, se arrasó con las poblaciones tomadas por el EZLN, por órdenes del presidente Carlos Salinas en ejercicio de las atribuciones conferidas por la fracción VI, del artículo 89 constitucional; se iniciaba así una verdadera masacre contra la población chiapaneca.

El día 3 de enero de 1994, representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) hicieron un llamado al gobierno federal y al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) para que aceptaran formalmente la intermediación de los obispos de Chiapas en el conflicto armado de la entidad.

Los sucesos, indicaron, no deben ser ocasión para una represión masiva a la sociedad civil ni a los organismos defensores de los derechos humanos.

Por medio de un comunicado, las ONG proponían la realización de un diálogo nacional de "verdadero consenso" para avanzar en la democracia, ante el riesgo de que haya nuevas "explosiones sociales" este año.

Miguel Concha, representante de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, hizo un llamado al EZLN a deponer las armas, porque esta "pesadilla tiene que pararse ya, antes de que sus consecuencias sean más graves"; dijo que en Chiapas la Iglesia tiene solvencia moral para intermediar en el conflicto.

Marieclaire Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, afirmó que

una de las causas de la violencia es el "desgobierno" que hay en la entidad y el dominio nocivo de los caudillos, "que no hacen ni dejan hacer".

A su vez, Pablo Romo Cedano, secretario del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, en Chiapas, negó categóricamente las declaraciones del gobierno estatal y de medios de difusión que lo vinculaban con el EZLN. Desmintió las versiones de que él o el Centro hayan tenido participación en los hechos violentos.

En la conferencia de prensa organizada en las oficinas del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), estuvieron también presentes Ramón Danzós Palomino, de la Comisión de Investigaciones Obreras, A.C. (CIOAC); Angelina del Valle, de la Arquidiócesis de México; Juan Antonio Vega, del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria, Alejandro Cruz, de la Unión Campesina Democrática (UCD), y José Álvarez Icaza, del propio Cencos, entre otros.

El comunicado expresa la preocupación por los hechos en Chiapas de quienes "(hemos venido trabajando por el bienestar de los sectores populares y por la construcción de la democracia con métodos pacíficos y apegados al

estado de derecho".

Los organismos firmantes rechazan la violencia como mecanismo de solución de problemas. "Sin embargo, no puede dejar de reconocerse, con preocupación, que algunos sectores del pueblo empobrecido puedan considerar que frente a las actuales condiciones no existe otra alternativa más que la violencia", puntualizan.

Dicha situación, afirma el comunicado, "podría indicar el que se iniciara en México una etapa de explosiones sociales de diverso tipo (de las cuales los hechos de Chiapas podrían ser sólo una de sus manifestaciones) y que no contribuirían al desarrollo de la democracia en el país".

Asimismo, piden al gobierno y al EZLN respetar en todo momento los derechos de la población civil en términos de la legislación nacional y de las convenciones internacionales. "Que no se utilice esta situación para justificar acciones militares que se aparten del derecho mexicano", aseveraban.

El comunicado hacía una exhortación a las partes en conflicto para aceptar "la intermediación ofrecida" por

los obispos de Chiapas: Samuel Ruiz, Felipe Arizmendi y Felipe Aguirre "ya que ello contribuiría indudablemente a evitar mayores sufrimientos a la población civil y podría contribuir a que no se prolongara el conflicto".

Mariclaire Acosta afirmó que ni el gobierno ni el Ejército Mexicano deben ceder a la "tentación de iniciar una campaña de contrainsurgencia armada que tenga como objetivo exterminar a quienes tomaron las armas.

Pidió que los medios de comunicación den un trato objetivo a los sucesos y criticó la información difundida por Televisa, en el sentido de que el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y la diócesis de San Cristóbal estarían vinculados con el apoyo a los alzados.

Al respecto, Pablo Romo Cedano, religioso y secretario del citado Centro, dijo que la mención que hace de él Televisa como uno de los instigadores es falsa, declaró que el Centro no cuenta con equipo de radio, como afirma la empresa televisiva.

Luego se dio lectura a un comunicado de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, el

cual afirma que hay un "deplorable deterioro" de las instituciones y de los mecanismos para dar respuesta a la demandas de la población.

Por otra parte, Rigoberta Menchú, guatemalteca, Premio Nobel de Paz, indicó en un comunicado que la propuesta de los obispos de Chiapas para llamar al diálogo "constituye una buena base de entendimiento" para una solución pacífica.

Expresó su preocupación por los efectos negativos que pudiera tener el conflicto en las labores de organizaciones indígenas, campesinas y populares de la entidad y señaló que es necesario garantizar la integridad de los refugiados guatemaltecos asentados en campamentos de territorio chiapaneco.¹¹⁷

Para el día 5 de enero, Samuel Ruiz agradecía la solicitud hecha por la Red Nacional de Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos para que organizaciones similares acudieran a Chiapas para evitar las violaciones de los Derechos Humanos.

¹¹⁷ Véase: *La Jornada*; martes 4 de enero de 1994, p. 16.

Para ese entonces, se encontraban ya en camino misiones de Amnistía Internacional, de Abogados de Minnesota, así como organismos nacionales.¹¹⁶

El día 6 de enero, gracias a su extraordinaria capacidad organizativa, un numeroso grupo de organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos (ONG), junto con la Oficina de Rigoberta Menchú y artistas de diversos géneros, se manifestó porque el presidente Carlos Salinas de Gortari ordenara el cese inmediato de los bombardeos que llevaba a cabo la aviación militar del Ejército Mexicano en las zonas indígenas de Chiapas, ya que estaba afectando a la población civil, básicamente.

Las ONG pidieron que "se abra una tregua" para que puedan comenzarse negociaciones entre el gobierno federal y los dirigentes del llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), aunque aclararon que ninguna de las instituciones que hicieron conocer su preocupación por los hechos bélicos en Chiapas, tiene conocimiento de que el EZLN esté dispuesto a sentarse a una mesa de concertación, debido a que no hay manera de recibir informaciones del

¹¹⁶ La Jornada; jueves 6 de enero de 1994, p. 15.

"otro lado del frente bélico".¹¹⁹

Revelaron que desde Nueva York vendría un grupo de abogados especialistas en derechos humanos para conocer "lo que está haciendo el Ejército Mexicano, ya que son muchas las denuncias de atropellos, crímenes de guerra, y sufrimientos de los pueblos indígenas chiapanecos"

Subrayaron que el grupo de abogados neoyorquinos defensores de derechos humanos a nivel nacional e internacional, tiene elementos para calificar que el problema "tiene raíces profundas en las relaciones coloniales entre la población indígena de Chiapas, la más numerosa de México, y el gobierno federal".

La conferencia de prensa de las ONG tuvo lugar en la Asociación de Corresponsales Extranjeros en México, y ahí Mariclaire Acosta, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, leyó un documento apoyado por 36 organizaciones independientes de varias partes del país, que en esencia menciona los bombardeos indiscriminados y ataques a la población civil perpetrados por el Ejército Mexicano, así como capturas "y ejecuciones sumarias de los levantados en armas, perpetrados en la

¹¹⁹ Elizalde, Triunfo; La Jornada; 7 de enero de 1994, p. 31.

zona de conflicto del estado de Chiapas".

Asimismo, hacen un "pedido urgente" de solidaridad de organizaciones humanitarias y de derechos humanos, tanto nacionales como extranjeras, "para que acudan al llamado de don Samuel Ruiz García, obispo de San Cristóbal de las Casas, y se trasladen a la región a fin de garantizar el cumplimiento de los acuerdos de Ginebra y de los derechos humanos por las partes en conflicto."¹²⁰

Las ONG subrayaron que "es necesario detener un baño de sangre y la posible persecución de las agrupaciones sociales y políticas del estado, así como conocer, identificar y difundir, en forma objetiva e imparcial, la situación de los derechos humanos en Chiapas".

Juan Antonio Vega, del Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria, comentó que los organismos independientes de derechos humanos, "estamos preocupados porque se trata de vincular nuestra acción en favor de los derechos humanos de los pueblos indígenas de Chiapas, con el movimiento armado del EZLN", lo mismo que se señala como instigadores a los representantes de la Iglesia católica en esa parte del país, según expresiones "de altos funcionarios del gobierno federal" publicadas en un

¹²⁰ *Idem.*

diario capitalino.

Otros representantes de ONG de derechos humanos presentes fueron: Jesús Maldonado, del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro; Jesús Michel, del Comité de Derechos Humanos Pueblo Nuevo; Javier Nuñez, del Comité de Derechos Humanos de Tabasco; Javier Avila, de la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos; Ofelia Medina, que a nombre de varias ONG de artistas e intelectuales leyó un comunicado a la prensa, en el que se "exige al presidente Salinas ordene el cese inmediato de los bombardeos indiscriminados a la población civil, como condición indispensable para iniciar un diálogo, pues dichos bombardeos violan las convenciones de Ginebra y los acuerdos de la ONU que regulan los conflictos internos y el Derecho Internacional Humanitario, así como destruyen de modo irreversible el precario equilibrio ecológico de la selva chiapaneca".

Las ONG señalaron que "las condiciones puestas por el gobierno federal no favorecen la posibilidad de diálogo, puesto que implica la rendición incondicional de los alzados, cuyas acciones militares son inexcusablemente suicidas".¹²¹

¹²¹ *Ibidem*.

Posteriormente, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos" y la Coordinadora de Organismos no Gubernamentales por la Paz (Compaz), con el apoyo del Centro de Derechos Constitucionales de Nueva York, decidieron, como una última instancia para evitar la masacre, convertirse en "escudos humanos", trasladarse a las ciudades de Ocosingo y Altamirano, impidiendo que el Ejército Federal siguiera bombardeando estos poblados.¹²²

De acuerdo con el informe de la Primera Brigada de Observadores Internacionales, de fecha 10 de enero, "...existen ejecuciones sumarias y personas desaparecidas, incertidumbre, exilio de comunidades indígenas ante el bombardeo por parte del Ejército Mexicano. La prensa reporta hechos como 30 cadáveres de guerrilleros con tiro de gracia".

José Luis Morín, del Centro de Derechos Constitucionales de Nueva York, apuntó que el gobierno mexicano ha tratado de crear en el exterior una imagen de establecimiento de un sistema democrático, pero "no es más que un engaño porque nos hemos dado cuenta de que en el conflicto

¹²² Petrich, Blanche, *et al*; *La Jornada*; domingo 9 de enero de 1994, p. 18.

en Chiapas el gobierno sólo ha buscado una solución militar".

Luego de una estancia de tres días en la región de San Cristóbal de las Casas, el observador extranjero se manifestó "horrorizado" por la forma en que el Ejército trata a la población civil, así como por los intensos bombardeos registrados y la campaña de desinformación establecida a partir del surgimiento del conflicto chiapaneco.

También se quejó de que no sólo se encuentra restringido el libre tránsito a la población civil, a los periodistas y representantes de organismos de derechos humanos, sino incluso a socorristas de la Cruz Roja. Todo ello, dijo, será presentado a organismos internacionales como la ONU y la OEA en un informe oficial que se enviará a más tardar en una semana.

De la misma manera informó que en breve el Centro de Derechos Constitucionales de Nueva York enviará otra misión de observadores y dijo tener conocimiento de que Americas Watch también enviará un representante permanente a la región de Chiapas.

La actuación de las ONG rindió sus frutos, el día 12 de enero de 1994, cuando el presidente Carlos Salinas se vio precisado a suspender el ataque a Chiapas ordenando el cese del fuego, si bien las acciones bélicas no cesaron totalmente, por parte del Ejército, si disminuyeron, sobre todo los bombardeos, aunque lamentablemente, en febrero de 1995, por órdenes del actual mandatario, éstos se reanudarían.

Otra consecuencia de la actuación de las ONG, fue la suspensión de la venta de armamento por parte de Estados Unidos a México y si bien mantuvo observadores, éstos no actuaron como consejeros, obligando al gobierno salinista a acudir ante el gobierno de Argentina para conseguir el apoyo de militares, especialistas en contrainsurgencia y tortura, además de despertar en la mayoría de los miembros del Senado estadounidenses, sospechas sobre la actuación criminal del gobierno mexicano, no sólo en el conflicto de Chiapas, sino en todas las actividades relacionadas con los Derechos Humanos. A pesar de lo anterior, al apoyo del gobierno estadounidense fue contundente a favor de la Administración Salinas.

4.3 PROCESOS ELECTORALES

El respeto y la protección efectiva de los derechos políticos es la base para el acceso a una democracia auténtica y a un verdadero Estado de Derecho en todos los órdenes. Para que las garantías individuales sean respetadas es necesario que la legitimidad y autonomía de los poderes públicos radique en el respeto al sufragio, la libertad del voto y la confiabilidad de los resultados electorales.

En la lucha por la defensa de los Derechos Humanos la democracia deja de tener un significado retórico y se convierte en una condición necesaria para su debido respeto y tradición.

De acuerdo con la opinión de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., "... en México los derechos políticos no son respetados. El gobierno y su partido organizan y califican los procesos electorales y virtualmente determinan quien va a resultar vencedor en la elección. Esto se logra con una combinación de prácticas políticas y disposiciones reglamentarias que le otorgan una ventaja incommensurable a los

candidatos del PRI."¹²³

Entre 1989 y 1990, después de la controvertida elección presidencial de Carlos Salinas, cuyos resultados jamás fueron aclarados por las instancias correspondientes, se desencadenó una represión intensa para acallar las protestas pacíficas emprendidas frente a la falta de credibilidad y legitimidad de los procesos electorales, las promesas incumplidas de una auténtica reforma electoral y el uso de la arbitrariedad y la fuerza ante los reclamos populares.

Durante el bienio 1990-1992, las organizaciones de derechos humanos y los partidos políticos documentaron más de un centenar de homicidios políticos no aclarados, detenciones arbitrarias e ilegales, desapariciones y desalojos violentos, como respuesta a las manifestaciones de inconformidad por procesos electorales viciados. Estos actos represivos fueron, especialmente, notorios en los estados de Guerrero, Michoacán, Morelos, Tabasco, San Luis Potosí y Veracruz, entre otros, lo cual, en opinión de las ONG ponen en duda las posibilidades reales de un tránsito electoral hacia la democracia y de un verdadero Estado de

¹²³ Informe sobre los Derechos Humanos en México: 1990-1992; CNDH, México, 1992, p. 16.

Derecho que garantice los Derechos Humanos.¹¹⁴

Sin excepción, los informes de los diferentes grupos coincidieron en que durante los procesos electorales observados, se habían violado los derechos políticos de los ciudadanos de la siguiente forma:

1. A través de la reducción significativa del número de votantes por medio de la manipulación selectiva del padrón electoral, la entrega de credenciales y la lista nominal de electores, en detrimento de la oposición.

2. Por la falta de participación ciudadana en las fases posteriores a la insaculación que facilita el control de las casillas por parte del aparato tradicional e impide cualquier intento de imparcialidad en éstas.

3. El empleo sistemático de recursos gubernamentales a favor del partido oficial y la inducción del voto mediante la manipulación del gasto social del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

4. El manejo de los medios de comunicación, sobre todo diarios, radio y televisión, quienes conceden mayor

¹¹⁴ *Idem*, pp. 17-18.

espacio a favor de los candidatos oficiales.

5. Durante la celebración de las jornadas electorales se detectaron irregularidades como: violación al secreto del voto, robo de urnas, expulsión de representantes de partidos de oposición, inducción del voto, manipulación de éste por sectores corporativos.

6. Falsificación de actas de escrutinio y cómputo.

7. Inoperancia de los recursos de apelación.

Las violaciones no son de exclusividad para los procesos electorales recientes, sino que esta situación es característica de la democracia "a la mexicana", lo cual motivó que la ONG recurrieran ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual emitió dos recomendaciones, en 1990 y 1991, por la violación de los artículos 10, 20, y 23 de la Comisión Americana de Derechos Humanos, de la cual es parte México. Ambas recomendaciones fueron rechazadas por el gobierno salinista con el argumento de que la CADH: "... no tiene competencia para examinar peticiones respecto de derechos colectivos que el Estado esté obligado a lograr

progresivamente para sus habitantes..."¹²⁵

En otros términos, la Comisión no podía sugerir algo que el gobierno haría en los tiempos y términos que se le antojara, sin importar que esto fuera una violación a los Derechos Humanos universales.

La intervención de Estados Unidos como agente externo de presión, en la designación del presidente mexicano, para consolidar el predominio de las políticas económicas neoliberales derivadas de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, fue un hecho que limitó sensiblemente la actuación de las ONG, puesto que la última instancia a la que podían recurrir era el mismo gobierno estadounidense que lógicamente no podía comprometer la continuidad de su proyecto de control político-económico arriesgando que algún partido político de oposición, no derechista, ascendiera al poder.

El único logro obtenido fue el que se hubiera aceptado, para las elecciones federales de 1994, la invitación a miembros de ONG extranjeras como observadores de la contienda, las observaciones que hicieron al grupo Alianza Cívica/Observación 94, los 400 observadores distribuidos

¹²⁵ Boletín de Prensa: Secretaría de Relaciones Exteriores, junio 23 de 1992.

en 20 estados de la República fueron las siguientes:

1. Millones de votantes fueron presionados por funcionarios gubernamentales, sindicatos y agencias pro-PRI para votar por ese partido. Si no lo hacían, los amenazaban con retirarles los beneficios gubernamentales.

2. El PRI gozó de una ventaja abrumadora en los gastos de campaña, con mecanismos limitados para supervisar y controlar los nuevos toques a dichos gastos.

-El PRI tuvo una amplia cobertura de los medios informativos, particularmente la televisión.

3. El secreto al voto se violó constantemente. El 34% de los observadores fueron testigos de ese hecho.

4. Muchos ciudadanos con credencial no pudieron votar a pesar de aparecer en las listas nominales. El 65% de los observadores constató tal irregularidad.

5. Hubo muchas anomalías en el uso de la tinta indeleble. El 7% de los observadores informó que no se usó la tinta regularmente; el 8% reportó que funcionarios de casillas

permitieron votar a personas con el dedo entintado, y el 7% constató que la tinta se borró.

6. Más del 10% de los observadores presenciaron el hecho de que las autoridades de casilla permitieron votar a cuando menos una persona que no aparecía en listas.

En opinión de los observadores extranjeros, las irregularidades detectadas "ponen en duda el carácter democrático y honesto del proceso electoral", más aún cuando algunos medios de comunicación, dicen, calificaron la jornada de "limpia" sin conocimiento de causa y sin resultados de por medio.¹²⁶

La nula respuesta del gobierno mexicano a las observaciones y recomendaciones de las ONG, en materia electoral, radica en la carencia de un organismo internacional que no sólo haga extrañamientos a los estados violadores de los Derechos Humanos, sino que establezca represalias o sanciones económicas y políticas hasta que haya sido encomendada la situación de la que se derive, el sometimiento del Estado mexicano a la Corte Interamericana fortalece, por otro lado, la violación permanente de los

¹²⁶ PROGRESO, No. 931, 5 de septiembre de 1994, p. 11.

Derechos Humanos universales.

4.4 EL PROBLEMA MIGRATORIO

Cathryn L. Thorup explica que "... por más de cien años, el flujo de inmigrantes provenientes de México han cubierto la fuerza de trabajo complementaria de Estados Unidos. Estados Unidos -la más grande economía del mundo- proporciona empleos a los trabajadores mexicanos que buscan un mejor nivel de vida que el que pueden encontrar en su propio país."¹²⁷

El fenómeno de la migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos ha sido un área tradicional de contro-versias entre ambos países. Las percepciones dominantes sobre el tema están plagadas de mitos e imágenes falsas que contrastan con la realidad.

La presencia de trabajadores mexicanos en el país vecino se remonta a principios de siglo, cuando el gobierno estadounidense fomentó la sustitución de

¹²⁷ Thorup, Cathryn L.; Redefining Governance in North America: The Impact of Cross-Border Networks and Coalitions on Mexican Immigration into the United States; The Ford Foundation, EE.UU., 1997, p. 23.

trabajadores europeos por mexicanos, ya que sus características los hacían más deseables para los patrones. Desde entonces, los inmigrantes han sido alternadamente bienvenidos y perseguidos y en ocasiones ambas cosas a la vez.

Si bien la inmigración mexicana es sobre todo un fenómeno económico, dado que representa el movimiento de una fuerza de trabajo, las percepciones dominantes en Estados Unidos le han dado al tema una dimensión político-ideológica que ha permeado el proceso de toma de decisiones y la implantación de políticas en esta área.

Un análisis serio sobre el fenómeno demostrará que el impacto macroeconómico de la inmigración mexicana ha sido positivo. Wayne Cornelius sustenta la hipótesis de que "... la mexicanización de ciertos empleos de determinadas industrias y empresas, en las últimas décadas, es parte integral de procesos de cambios económicos y sociales y los flujos de trabajadores mexicanos, al menos en California, pueden haber desplazado algunos ajustes y servido para amortiguar el posible impacto de estos cambios sobre ciertos sectores de la economía y la

sociedad estadounidense."¹²⁸

Entre las acciones que el gobierno de Estados Unidos ha venido desarrollando para evitar la inmigración, legal o indocumentada, puede mencionarse las reformas a las leyes de inmigración de Estados Unidos (Immigration Reform and Control Act of 1986, IRCA).

Resulta paradójico que una legislación tan restrictiva como IRCA se hubiera aprobado el mismo año en que se iniciaría un notable incremento de la demanda de mano de obra extranjera a causa de cambios en los patrones demográficos estadounidenses. En efecto, en 1986, año en que se aprobó la legislación IRCA, ocurrió lo que se podría ver como un parteaguas en la dinámica de población de Estados Unidos. En ese año se inició un déficit en la entrada al mercado de trabajo de personas del sexo masculino en el grupo de edades más jóvenes. En el Departamento del Trabajo del gobierno federal de Estados Unidos se calcula que para el año 2000 habrá un decremento del 6 por ciento en el número de jóvenes varones de 16 a 24 años de edad y un decremento de 15 por ciento en el grupo de edad de 24 a 34 años. La proporción del mercado de trabajo ocupada por los jóvenes varones en 1972 era del

¹²⁸ Bustamante, Jorge y Wayne Cornelius; Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos; F.C.E., México, 1989, pp. 46-47.

23 por ciento, en tanto que en 1986 descendió al 20 por ciento; calculándose que para el año 2000 descenderá al 16 por ciento. Para entonces, la proporción de trabajadores en el grupo de edades mayores de 35 años, se incrementará del 51 por ciento en 1986 al 61 por ciento.¹²⁹

Si con los datos citados no fuera aún convincente la relación entre esos cambios demográficos y un incremento en la demanda de trabajadores migrantes indocumentados, se podrían agregar las proyecciones más recientes sobre la composición de la fuerza de trabajo en Estados Unidos.¹³⁰ Silvestri y Lukasiwics de la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento del Trabajo del gobierno de Estados Unidos han encontrado que, dentro de las 12 ocupaciones que tendrá una mayor demanda, de 1986 al año 2000, se encuentran las siguientes: meseros y meseras, despachadores en tiendas de alimentos, aseadores de casas, oficinas y lugares públicos, afanadores y afanadoras, ayudantes de cocinero y cocineros de restaurante, despachadores de bares, mozos y ayudantes de clubes privados y personal de vigilancia. Como se puede inferir,

¹²⁹ Fullerton, Howard H., Jr. "Labor Force Projections: 1986 to 2,000". *Monthly Labor Review*, No. 110 (9), 1987, pp. 15-21.

¹³⁰ Véase: Silvestri, George T., y John H. Lukasiwics, "A Look at Occupational Employment Trends to the Year 2000", *Monthly Labor Review*, Vol. 110(9), 1987, pp. 46-63.

estas son ocupaciones donde se encuentra más de la mitad de los migrantes indocumentados. Los autores citados añaden que el sector de servicios, donde se encuentran las ocupaciones mencionadas, será el que crezca más rápidamente de aquí a que termine el siglo. Este crecimiento será de 17 millones y medio en 1986 a casi 30 millones en el año 2000. Dados los patrones de crecimiento de los grupos de edad que estarán trabajando de aquí al final del siglo, no hay manera de que la población dispuesta a trabajar en Estados Unidos cubra la demanda de más de 5 millones de vacantes que se abrirán en las ocupaciones de salarios y requerimientos de calificación de niveles más bajos. A menos de que en los próximos años se invente un robot que haga las tareas de las ocupaciones antes mencionadas, por el precio que se consigue un trabajador o trabajadora indocumentada, la economía de Estados Unidos se verá amenazada de disminuir su ritmo de crecimiento económico, social y políticamente aceptable, si no "importan" de alguna manera a la fuerza de trabajo extranjera que cubra los déficits producidos por el ritmo de envejecimiento de su población trabajadora.

Los datos anteriores apuntan hacia una mayor dependencia de Estados Unidos de la mano de obra extranjera,

precisamente a partir de 1986 en que se aprobó una ley cuyo propósito explícito era restringir drásticamente la inmigración indocumentada.

El 18 de Junio de 1993, el presidente Bill Clinton presentó su iniciativa "Accepting the Immigration Challenge, The President's Report on Immigration", en el que anunció una serie de medidas destinadas a frenar la inmigración indocumentada a nivel federal.

La otra importante medida para abatir la migración laboral México-Estados Unidos, fue iniciada por el gobernador de California, Pete Wilson, la Propuesta 187 o Enmienda Wilson a fines de 1994.

La Propuesta 187 contra los inmigrantes, a pesar de que está detenida su instrumentación, es apenas el inicio de la consolidación de un movimiento populista al estilo del fascismo alemán de los años treinta, afirma Jorge Mancillas, catedrático de la Universidad de California y especialista en los procesos sociales mexicano-estadounidenses.

"El daño ya está hecho, pero se ha perdido de vista el peligro que aún se cierne sobre los inmigrantes de una

raza distinta a la anglosajona", dice.

Para el 13 y 14 de enero de 1996 -anuncia- se prepara una reunión cumbre de Liderazgo Latino en Riverside, en la Universidad de California. Para Mancillas, miembro de la mesa directiva de la Unión Americana de Libertades Civiles, la propuesta de Wilson que dispone la suspensión de servicios sociales a inmigrantes mexicanos en California "ha sido disminuida en su contenido esencial y profundo, y no ha sido comprendida cabalmente."

Refiere:

"A pesar de que el 14 de diciembre, gracias a las demandas interpuestas contra la 187, se detuvo la iniciativa, el daño amenaza con extenderse. Esta propuesta es sólo el arranque de una campaña que tiene objetivos más amplios: permitir el surgimiento de la masificación de un movimiento populista de derecha."

Según Mancillas, ese movimiento no cuenta aún con una sola organización, pero advierte:

"De cristalizar el esfuerzo en una organización clara, cambiaría el panorama

político de Estados Unidos de manera dramática, y el efecto no se detendría en las fronteras."

El catadrático chicano ha detectado cuatro corrientes convergentes hacia ese movimiento: políticos oportunistas; ideólogos de derecha; los que bajo la postura ambientalista han adoptado una actitud antiinmigrante, y las organizaciones de base encabezadas por líderes populares.

Ejemplifica:

"Primero, en la escalada por el poder, aprovechan esta bandera antiinmigrante políticos como el gobernador Pete Wilson y Richard I. Moutjoy, asambleista por el distrito de Arcadia. Por otro lado están los ideólogos de derecha como Pat Buchanan, George Will, Rush Limbaugh y William Buckley, quienes azuzan el nativismo y la xenofobia desde sus tribunas dentro de los medios informativos.

En segundo lugar se encuentran los ideólogos que se vinculan a las juventudes ambientalistas de los años sesenta y que, en la frustración de los últimos 20 años, acusan del deterioro ecológico al desmedido crecimiento demográfico. Así se formó en 1979 el Zero Population

Growth (Cero Crecimiento Poblacional), que recibe fondos de la extrema derecha."

Como cabezas en este movimiento, Mancillas menciona a los científicos John Tanton y Garret Hardin, quienes han documentado velada pero agresivamente la antiinmigración.

En su obra Puntos y contrapuntos en el debate migratorio, Tanton sintetiza el conflicto: "Discriminación y xenofobia" contra "los costos de la xenofilia". En sus análisis, Tanton ha desglosado estos "costos".

Por otro lado, en su documento Crecimiento perpetuo, el biólogo y Profesor Emérito Garret Hardin proclama:

"A menos que el impacto poblacional sobre el ambiente sea rápidamente reducido, la degradación humana escalará con el tiempo."

Una cuarta vertiente identificada por Mancillas, que puede desembocar en la unificación de ese movimiento de masas se refiere a "las organizaciones de base":

Es "la que encabeza Barbara Coe en el condado de Orange, California. Ella proporcionó la red de

activistas que echó a andar la campaña pro 187. Y también Ronald Stephen Prince, quien propuso la idea de la iniciativa como eje de movilización. El fue codirector de la campaña en favor de la 187. Generalmente son voluntarios, trabajadores sociales que se dedican de tiempo completo a la conformación de bases".

Según Mancillas, "afortunadamente estas corrientes aún no están bien organizadas por un sólo liderazgo a nivel nacional y, en cambio, prevalecen roces políticos entre sus cabezas. Sin embargo, el peligro inminente es la conformación de una organización única con capacidad real -como ya se vio antes de las elecciones californianas- de movilización".

Los brotes racistas neonazis -boletínados anónimamente- que coincidieron en contra de los inmigrantes mexicanos cuando la Propuesta 187 tuvo su auge "nunca han tenido mucho éxito por la obvedad de su relación con Hitler".

Sin embargo, apunta, "este movimiento fue análogo al fascismo europeo de los años treinta porque, más allá de la caricatura evidente, refleja las mismas promesas de entonces: intolerancia, racismo, xenofobia y

métodos agresivos. Hay que recordar que por eso triunfó el nazismo, porque no se le identificó como todo lo que era".

Dice Mancillas que es importante "que se detecte el fondo de la propuesta no vigente. En su momento se encontró a un chivo expiatorio -al inmigrante mexicano- para sacar frustraciones que no tienen nada que ver con los problemas de California".

Agrega: "Han utilizado la técnica de la gran mentira, repitiéndola muchas veces, para crear un sentimiento nativista de masas. A pesar de que no esté funcionando la iniciativa, el daño ya está hecho y el peligro está latente".

Por su parte, David Hayes, demógrafo de la Universidad de California de Los Angeles, coincide en que con la Propuesta 187 el daño ya está hecho, ya que por miedo "se detuvo el flujo de inmigrantes a los servicios públicos" y, aunque no cree que el peligro sea a nivel nacional, considera que "se ha desatado ciertamente un racismo y una xenofobia" a raíz de campañas políticas y un discurso claramente antimexicano.¹³¹

¹³¹ Mancillas, Jorge; La Propuesta...; *op.cit.*, p. 79.

María Elena Durazo, dirigente sindical de los Trabajadores de Hoteles y Restaurantes en Los Angeles, California, considera que a pesar de que no está vigente la propuesta de Wilson, "se ha logrado la desunión entre los inmigrantes temerosos, en detrimento de los derechos humanos que deben establecerse en estos momentos".¹³²

Para Mancillas, "no debe caerse en un engaño: la 187 es un intento por institucionalizar la intolerancia y esta situación puede empeorar, ya que sólo fue una punta de lanza o un eje para una aglutinación extremadamente peligrosa. El problema, si se extiende por falta de conocimiento o comprensión puede ser extremadamente peligroso".

Los efectos de la liberalización económica del periodo 1983-1993 comenzaron a emerger a partir de enero de 1994, en una forma más precipitada, el cierre de empresas y el consecuente aumento del índice del desempleo, hizo prever a las autoridades estadounidenses que la inmigración mexicana a su territorio se incrementaría en la misma proporción que el deterioro de la economía mexicana, por

¹³² *Ibidem*, p. 81.

lo tanto iniciaron una serie de acciones con la finalidad de controlar el flujo, principalmente de los trabajadores indocumentados.

Las medidas, entre otras, han sido el levantamiento de una valla de acero, enrejados y el despliegue de miles de agentes de la Patrulla Fronteriza pertenecientes al Servicio de Inmigración y Naturalización, la famosa "migra" y la Operación Portero.

El día 12 de enero de 1996, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, José Angel Gurría, informaba al diario La Jornada que "...actualmente existe un clima antinmigrante, un ambiente muy negativo contra los flujos migratorios mexicanos en Estados Unidos, a pesar de que no han prosperado iniciativas como la 187 de California."¹³³

En la misma edición Jim Cason y David Brooks, corresponsales en Washington hacían saber que funcionarios de la Casa Blanca tenían estructurado ya un plan de expansión de la capacidad de control fronterizo en los estados de California y Arizona que incluye el despliegue de varios cientos de nuevos agentes, nuevos vehículos y equipo y una

¹³³ Aponte, David; "Gestiona México que la migración no sea pelota de campaña: Gurría"; La Jornada; México, viernes 12 de enero de 1996, p. 60.

amplia vigilancia aérea y terrestre de las fuerzas armadas en esas zonas.

De acuerdo con los asesores del gobierno del presidente Clinton, este despliegue está diseñado para enfrentar los incrementos temporales del flujo de inmigración indocumentada desde México, algo que se ha visto agravado por la crisis económica que atraviesa esta nación.¹³⁴

Hasta el 12 de enero se encontraban comisionados en la frontera, 100 militares dedicados a trabajos de vigilancia aérea y terrestre, en el contexto de la "Operación Guardián".

La ONG, a raíz del anuncio de los movimientos descritos, acordaron que a partir del sábado 20 de enero, iniciarían un monitoreo para documentar los abusos en las aprehensiones y deportaciones que efectúa la Patrulla Fronteriza (Border Patrol) y en el evento de encontrarlas, canalizar los casos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹³⁴ Cason, Jim, *et. al.*; "Reforzará aún más EE.UU. su vigilancia fronteriza"; *La Jornada*; México, 12 de enero de 1996, p. 60.

Reunidos en la Casa del Migrante, representantes de ONG y estudiosos del fenómeno migratorio analizaron las disposiciones del SIN y expresaron su preocupación porque esta medida pueda incrementar el número de abusos en contra de los connacionales.¹³⁵

William Clinton anunció el día 23 de enero de 1996 que después de años de negligencia, su administración adoptaría una posición firme para proteger su frontera; aseguró, además que su gobierno había incrementado la protección de la frontera en un 50 por ciento y como una acción que contribuirá a disminuir la presencia de trabajadores indocumentados firmó una orden ejecutiva mediante la cual cualquier empresario que contrate inmigrantes ilegales, no podrá celebrar contratos o negociaciones con el gobierno federal.

Asimismo, durante su informe al Congreso de Estados Unidos, declaró también que con la intención de dejar claro cual es el compromiso de su gobierno: controlar la frontera sur, reforzando las medidas contra la inmigración ilegal.¹³⁶

¹³⁵ Cornejo, Jorge A., et. al.; "Refuerzo militar de EU a su frontera con México"; La Jornada; México, 18 de enero de 1996, p. 60.

¹³⁶ Cason, Jim, et. al.; "Embate de Bill Clinton contra indocumentados"; La Jornada; México, 24 de enero de 1996, p. 64.

Resultados del fortalecimiento de las medidas fue el hecho de que el SIN detuviera en enero de 1996, a 169 463 personas que intentaron ingresar sin documentos a Estados Unidos, cifra que representa el 66 por ciento más que la registrada el mismo mes de 1995, frente a lo anterior las ONG debieron intervenir puesto que el número de quejas contra el personal del Servicio de Inmigración por presuntas violaciones a los Derechos Humanos aumentaron 69.8 por ciento.

De acuerdo con John Williams, jefe de la Patrulla Fronteriza en San Diego, tradicionalmente, la mayoría de los indocumentados eran jornaleros y campesinos oriundos de unos pocos estados mexicanos, pero que ante la crisis económica que afecta a México, después de la devaluación del peso, en diciembre de 1994, se ha incrementado el porcentaje de obreros calificados y de mexicanos de clase media, incluso con estudios universitarios que intenta cruzar a Estados Unidos.¹³⁷

Por lo tanto, en la frontera, los funcionarios del SIN ya están utilizando sistemas especializados de computación, aparatos de visión nocturna, cámaras de baja

¹³⁷ Washington Post; "The Border Patrol"; EE.UU., lunes 5 de febrero de 1996, 1a. plana.

luz, entre otros, además de estar evaluando la posibilidad de utilizar aeronaves sin tripulantes, instrumentos que pueden olfatear presencia humana en cajuelas y otros compartimientos de vehículos, sensores de sonar, etcétera, en otras palabras, la más alta tecnología para detener el flujo de desempleados mexicanos ocasionado por el leonino e injusto Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Múltiples han sido los esfuerzos de las ONG para re-solver el problema de la violación de los Derechos Humanos por parte del SIN, Human Rights Watch/Americas Watch ha recurrido no sólo a las instancias internacionales para realizar sus denuncias, sino aún ante el Congreso de Estados Unidos, sin resultados, sin embargo, se detuvo la evolución legislativa de la Propuesta 187 o Wilson, la cual sólo se circunscribe al territorio del estado de California, sin que haya alcanzado vigencia federal.

Desafortunadamente, en la contienda electoral presidencial estadounidense de 1996, la cuestión migratoria está siendo utilizada como principal tema de campaña por Clinton, Robert Dole, Pat Buchanan y Steve Forbes.

Sobre la inmigración legal, Clinton apoya una iniciativa para reducirla en un tercio (de 830 mil a 550 mil al

año), el líder de la mayoría republicana en el Senado, Robert Dole, apoya la medida pero sin especificar niveles, mientras el conservador Pat Buchanan aboga por una moratoria de cinco años que reduciría la inmigración legal de 830 mil a 230 mil al año. Steve Forbes propugna por que se mantengan los niveles actuales.

En cuanto a extender a nivel nacional la propuesta 187, aprobada en California en 1994 y que prevé privar el acceso a la asistencia social a los indocumentados, el presidente demócrata considera la propuesta "extremista", pero Bob Dole y Pat Buchanan están a favor y Steve Forbes se opone. Para hacer del inglés el idioma oficial Dole y Buchanan están a favor de explotar ese recurso.

Sobre la Patrulla Fronteriza, Bill Clinton ha aumentado el control fronterizo y la instalación de cercas en la frontera de Estados Unidos con México; Bob Dole dice que de llegar a la Casa Blanca utilizaría militares y haría más expeditos los procesos de deportación; mientras Pat Buchanan quiere construir la "cerca de seguridad Buchanan" en sectores de la frontera con México y Forbes no se ha pronunciado.

Por otro lado debe destacarse que la constante

denuncia de las ONG a las violaciones permanentes de los Derechos Humanos por parte del gobierno salinista influyó para que el Departamento de Estado investigara sobre la conducta de los más prominentes políticos mexicanos y ha sido la causa de que para muchos de ellos, incluido el expresidente, su carrera política haya concluido.

Los logros de las ONG en el problema migratorio han sido pocos, además de frenar el avance de la Propuesta 187, aún en California se ha logrado que los Derechos Sociales de los inmigrantes indocumentados sean respetados y que se les otorgue asistencia médica, educación y prestaciones laborales.

Entre otras ONG que están en permanente apoyo a los migrantes fronterizos se pueden mencionar las siguientes: Trinational Exchange of Human Rights, Border Commission on Human Rights, National Network for Immigrant and Refugee Rights, Red de Organizaciones de Derechos Humanos, Canadian Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy, Amnistía Internacional, Centro Binacional de los Derechos Humanos, American Friend Service Committee, Academia Mexicana de los Derechos Humanos, Colegio de la Frontera Norte, Inter-Church Commission for Human Rights in Latin America (Canadá), etcétera.

Es importante citar que en 1992, las organizaciones American Friends Service Committee, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., solicitaron ante la Organización de Estados Americanos su intervención para frenar las violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores fronterizos por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y de la Patrulla Fronteriza estadounidenses, la cual, sin embargo, fue desatendida por ese organismo continental.¹³⁶

Finalmente, la percepción de las relaciones México-Estados Unidos se han modificado. En el último lustro los sectores de la sociedad civil de ambos países han creado redes permanentes de comunicación de lo que acontece de ambos lados de la frontera. De no ser, por la participación de las ONG, la opinión pública y los intelectuales de ambos países en los asuntos binacionales, los ataques de nuestros vecinos fuerán más drásticos aún de lo conocido. Por lo que el trabajo por realizar es todavía, abismal...

¹³⁶ Petition to The Inter-American Commission on Human Rights of The Organization of American States; Center for Human Rights and Constitutional Law, EE.UU., 1992, 97 pp.

C A P I T U L O V**HACIA UNA MEJOR DEFENSA DE LOS
DERECHOS HUMANOS EN MEXICO**

Si bien resulta aventurado realizar la propuesta de un organismo no gubernamental para la defensa de los Derechos Humanos, por el conjunto de conocimientos requeridos, lo cual hace que sea una tarea multidisciplinaria, en la cual participen especialistas de ramas del conocimiento tanto humanístico y social, jurídico, interno, internacionalistas, etcétera, la idea que a continuación se describirá, si puede proporcionar una panorámica general sobre la viabilidad de una institución verdaderamente defensora de los Derechos Humanos, integrada a la Administración Pública, pero no dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

5.1 PROPOSTA DE UN ORGANISMO NO GUBERNAMENTAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MEXICANOS EN LO INTERNO Y EN LO EXTERNO

El inicio de las campañas para participar en la contienda electoral para Presidente de Estados Unidos que se realizará en 1997, se ha caracterizado por la forma recurrente en la que los precandidatos han manejado el tema

de los trabajadores migratorios mexicanos, a niveles ultraracistas y casi neofascistas. Lo anterior sumado a las actividades que actualmente desarrolla el gobierno de William Clinton para frenar la migración no sólo en la frontera, sino a nivel federal incluso mediante redadas en los centros de trabajo, salones de baile y escuelas hace predecir que las violaciones de los Derechos Humanos de los mexicanos residentes en Estados Unidos se intensificarán.

Por otro lado, la necesidad del actual gobierno mexicano de mantener las políticas económicas neoliberales que han sumido al país en la mayor crisis económica de toda su historia, permite anticipar que la tasa de desempleo y la disminución del poder adquisitivo de los mexicanos se intensificarán, lo cual conducirá a que éstos encuentren como única alternativa para sobrevivir, la emigración a la nación del norte, incrementando consecuentemente el flujo migratorio y el recrudecimiento de las campañas antimexicanas.

Lo expuesto, conduce a concluir que las funciones que actualmente tienen conferidas los agentes consulares resultarán insuficientes para la defensa de los Derechos Humanos de los mexicanos en el extranjero, en los términos que lo dispone la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 44, fracción I:

"Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;"¹³⁹

Considerando que los agentes consulares son habitualmente políticos en el exilio, sin especialización alguna en materia de Derechos Humanos internacionales, un ejemplo palpable es la criminal agresión sufrida por tres inmigrantes indocumentados mexicanos, en la población de Riverside, por parte de policías de este condado estadounidense, el día lunes 10. de abril de 1996.

De acuerdo con Triunfo Elizalde y otros:

"El lunes pasado (10. de abril), policías de Riverside iniciaron una persecución de más de una hora por varias supercarreteras del estado de California contra una camioneta que transportaba a indocumentados mexicanos. Los elementos propinaron una brutal golpiza a tres de los

¹³⁹ Ley del Servicio Exterior Mexicano; IMRE-SSE, México, 1994, Art. 44.

21 pasajeros del vehículo, entre ellos a una mujer. Las cámaras del canal 9 de televisión de Los Angeles captaron la escena."¹⁴⁰

El cónsul mexicano en Los Angeles, el ex-secretario de Educación Pública, José Angel Pescador, se vió en la necesidad de recurrir, primero al Embajador de México en Estados Unidos, el ex-secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog Flores y posteriormente con abogados estadounidenses ante su evidente desconocimiento de los mecanismos de defensa de sus connacionales.

Cuando en el título dado a este capítulo se utilizó el término **externos** se pretendió que en su momento, el organismo propuesto se abocara a la solución de los problemas que relacionados con la violación de sus Derechos Humanos universales sufren los mexicanos en el extranjero.

Aunque es una perogrullada, cuando se emplea el vocablo **interno**, lógicamente el autor de tesis se refiere al mismo aspecto pero en el territorio de la República Mexicana.

Regresando al ámbito externo resulta oportuno destacar que desde el sexenio de Miguel de la Madrid el gobierno

¹⁴⁰ Elizalde, Triunfo, Elena Gallegos, Néstor Martínez y José Antonio Rosín; "CNDH: la impunidad policiaca favorece que se violen derechos"; La Jornada; México, 4 de abril de 1996, 1a. plana.

mexicano perdió su capacidad de negociación en asuntos fronterizos con Estados Unidos, lo cual queda demostrado con las constantes violaciones de los Derechos Humanos de los indocumentados, en opinión de Samuel Schmidt, Director del Departamento de Estudios Interamericanos de la Universidad de Texas en el Paso.¹⁴¹

Así, los ciudadanos mexicanos están indefensos en el contexto externo.

Para lograr una mejor defensa de los Derechos Humanos de los mexicanos, como primer paso deberá reformarse el artículo 4o. Constitucional al que deberá adicionársele un séptimo párrafo, cuyo texto sería:

"Como un órgano de defensa de los Derechos Humanos Universales en México se crea la Procuraduría Nacional de los Derechos Humanos, un organismo no partidista, no gubernamental, cuya finalidad es realizar investigaciones sistemáticas sobre la violación de los Derechos Humanos en el contexto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y de las modificaciones que en su concepto básico

¹⁴¹ Schmidt, Samuel; "México perdió la capacidad de negociar temas fronterizos con EU"; *La Jornada*, México, 5 de abril de 1996, p. 11.

experimenten, derivadas de las Convenciones, Asambleas, Conferencias o en cualquier otro tipo de acuerdo internacionales en los que México sea o tome parte. Su patrimonio propio se formará con aquellas donaciones que el Estado mexicano le otorgue, además de las partidas de que actualmente han sido eximidos los medios de difusión por conceptos de impuesto y cargas tributarias, las cuales serán especificadas en la respectiva Ley Orgánica de la Procuraduría."

El primer párrafo del artículo 49 Constitucional actualmente dice:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

Debe adicionarse para que diga:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, supervisados por un organismo defensor de los ciudadanos: la Procuraduría de los Derechos Humanos."

Debe derogarse el apartado B del artículo 102

constitucional, puesto que legisla sobre las comisiones de Derechos Humanos, las que desaparecerán.

La Procuraduría de los Derechos Humanos podría quedar constituida por siete ciudadanos ejemplares, los cuales se distribuirían por votación interna, los siguientes cargos:

- 1.-Procurador General de Derechos Humanos.
- 2.- Procurador de Derechos Humanos en Materia Judicial.
- 3.-Procurador de Derechos Humanos en Materia Indígena.
- 4.-Procurador de Derechos Humanos en Materia Laboral.
- 5.-Procurador de Derechos Humanos en Asistencia Social.
- 6.-Procurador de Derechos Humanos en Materia Electoral.
- 7.-Procurador de Derechos Humanos en Materia Internacional.

En el capítulo I se citó que Donald C. Rowat destacaba como características del Ombudsman: ser un funcionario independiente, no influido por los partidos políticos, ser representante del Poder Legislativo por lo general establecido en la Constitución con objeto de fiscalizar las actividades de las autoridades administrativas que se ocupa de recibir quejas específicas del público contra las injusticias y errores cometidos por la administración, con poder para investigar, criticar, hacer recomendaciones sin efectos obligatorios, rendir informes, dando a la publicidad las

acciones administrativas.¹⁴²

Con excepción de la representación del Poder Legislativo y la no obligatoriedad de sus recomendaciones, las demás características que Rowat encuentra en el Ombudsman, pueden, de acuerdo con la situación especial del país, continuar en la Procuraduría que se propone. Sin embargo, el hecho de que en México esté asegurada para el binomio PRI-Gobierno la mayoría en las Cámaras, haría nugatoria la imparcialidad de la Procuraduría si ésta es nombrada por el mismo equipo que comete las violaciones, esto podría ser si en igualdad de condiciones se estableciera un Colegio Electoral para la selección de candidatos, en donde todos los partidos políticos tuvieran paridad y no hubiera alianzas entre los partidos afines al oficial.

La limitante respecto a que de los resultados de una investigación sólo se puede emitir recomendaciones no obligatorias, la realidad, inobjetablemente, conduce a la modificación de este rasgo del Ombudsman, debiendo hacerse obligatorias, incluso para el jefe del Poder Ejecutivo.

Como órganos de consulta y apoyo pueden quedar

¹⁴² Rowat, Donald C.; El Ombudsman: FCE, México, 1966, p. 39.

inte-gradas a la Procuraduría de Derechos Humanos, las más de 300 ONG registradas en la Academia Mexicana de Derechos Humanos, en lo que se refiere al ámbito interno y en el externo, todas aquellas ONG a las cuales la ONU concede el estatus de defensoras de los Derechos Humanos, incluidas Human Rights Watch y Amnistía Internacional.

CONCLUSIONES

1. Para responder a la hipótesis que diera origen al trabajo de tesis respecto a que "La participación de las Organizaciones No Gubernamentales en los conflictos que afectan la relación binacional México-Estados Unidos ha sido determinante para que en el contexto interno, el Gobierno Federal haya creado organismos dentro de la estructura de la Administración Pública para la defensa y protección de los derechos humanos, sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes, por lo que es necesaria la formación de un organismo ciudadano independiente que se aboque a la solución de los problemas relacionados con los derechos humanos, tanto en México como en Estados Unidos", se concluye que, ésta es afirmativa puesto, que al ser dependientes del Jefe del Ejecutivo los dos órganos de la Administración Pública Federal, tanto el jurisdiccional como el no jurisdiccional, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la defensa de los Derechos Humanos contra los actos violatorios del Estado queda bajo la responsabilidad del mismo violador.

Desde luego que es necesario subrayar que esta situación

tan especial se produce en México por el exagerado presidencialismo, distintivo del sistema político mexicano, que permite metaconstitucionalmente que el Poder Ejecutivo invada las esferas de responsabilidad del Poder Judicial y del Poder Legislativo.

Por lo tanto, ha correspondido a las ONG la defensa de los Derechos Humanos de los mexicanos, tanto en México como en Estados Unidos, considerando que la mayor afluencia migratoria se canaliza hacia esta última nación y que el derecho internacional de los derechos humanos hace posible la defensa de los individuos fuera del país.

Además, en lo que concierne a la relación bilateral, las ONG presionaron para que se condicionara, como en el caso del Tratado de Libre Comercio, la firma de acuerdos, a un cambio de actitud del gobierno mexicano frente a las violaciones permanentes de los Derechos Humanos. Desafortunadamente, las reformas en nuestro país han sido, hasta ahora, sólo temporales, una muestra son los cambios que se realizaron en la legislación electoral en 1991, como un paso previo a la firma del TLC, fueron a su vez modificados en 1993 y 1994 para asegurar la continuidad del partido oficial en el gobierno y consecuentemente la permanencia en el poder de funcionarios neoliberales capacitados en las universidades.

estadounidenses.

2.- Todas las instituciones gubernamentales creadas con la finalidad de promover y proteger los derechos humanos tienen restringidos sus mandatos a la vigilancia de las garantías individuales, absteniéndose de promover y proteger los derechos económicos, políticos, sociales y culturales.

En el caso particular de la CNDH existen límites a sus atribuciones en la defensa de los derechos, estas restricciones a la competencia de la CNDH y sus homólogas estatales son en cuestiones electorales, laborales y jurisdiccionales de fondo, además de que no pueden emitir recomendaciones contra miembros del Poder Judicial de la Nación ni participar en la interpretación de las leyes. Los argumentos que se dan para sustentar estas limitaciones son los siguientes:

a) Respecto a cuestiones electorales: La Comisión Nacional de Derechos Humanos sostiene que "se mantiene al margen del debate político, ya que de intervenir en él correría el riesgo de verse involucrada en las controversias de esta índole. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad, toda vez que los aspectos electorales invariablemente presentan un contenido y origen propios de las corrientes y agrupaciones políticas"

Una especie de autocensura para no intervenir en los conflictos electorales, argumentando que no son de su competencia. En este sentido, los derechos políticos no tienen espacio para ser defendidos por esta dependencia.

b) Respecto a cuestiones laborales: "Debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares, por lo que no se da la posibilidad de que una autoridad o algún servidor público atenten contra los derechos humanos de cualquiera de las partes... lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o substituyeran las funciones propias de las juntas laborales". "En cuanto a la incompetencia laboral es debido a que no interviene una autoridad sino un particular". Segunda cuestión fundamental de los derechos económicos y laborales denegados por la CNDH como fuera de su competencia.

c) En lo que se refiere a las cuestiones jurisdiccionales de fondo: "La razón estriba en el estricto respeto a la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho. Como corolario de lo anterior se ha reiterado que las instituciones de derechos humanos no pueden substituir o suplir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia. "De lo contrario la Comisión se convertiría en una especie de super poder en relación de los poderes estable-

cidos". Las comisiones y las ONG de derechos humanos no pueden sustituir a los jueces, en efecto, pero es necesario reiterar que la impunidad de las autoridades es, y seguirá siendo la variante para que en México sea posible tener un auténtico Estado de Derecho.

d) En lo que se refiere a la incompetencia sobre el Poder Judicial, Rabasa afirma que la Constitución ya tenía una serie de artículos que establecen derecho sobre las violaciones a las garantías individuales cometidas por los jueces -mismas que debe conocer el propio Poder Judicial- de modo que haberlas incluido en la competencia de las comisiones nacional y estatales habría creado una suerte de contradicción constitucional.

Se dice en relación a los conflictos laborales que se debe tener presente que se trata de controversias entre particulares, agregando que aún en el caso en que una de las partes fuera el Estado éste no estaría actuando como tal sino como patrón... Además se dice que cualquier intervención de los organismos especializados en la defensa de los derechos humanos estaría duplicando o sustituyendo las funciones propias de las juntas laborales. Si bien es cierto que los conflictos laborales se presentan entre particulares, finalmente éstos tienen que ventilarse ante servidores

públicos, trátase de los departamentos de trabajo o de las Juntas de Conciliación, organismos que se han ganado a pulso la fama de entorpecer y burocratizar la justicia laboral. Y esto es lo que justifica la intervención de los organismos de derechos humanos. No se trata de entorpecer los procedimientos de las dependencias de trabajo sino de actuar frente a la conducta negligente, omisiva o ilícita de los servidores públicos del ramo.

En lo que se refiere a la incompetencia electoral, los derechos políticos son fundamentales y las elecciones confiables son el más elemental de los derechos políticos. Estas son una de las grandes necesidades en este momento pues son el inicio de la cadena de democratización indispensable para el país.

En lo que se refiere a las violaciones de derechos humanos por parte de autoridades del Poder Judicial, éstas no tendrían porque quedar fuera de la competencia de las comisiones: La reforma y adición a futuro del artículo 102 apartado B de la Constitución Política debe ser revisada para introducir modificaciones en el sentido que al organismo nacional de los derechos humanos se le otorgue la facultad de conocer, previa queja o denuncia, de los actos de naturaleza administrativa emitidos por el Poder Judicial Federal y de

los estados, así como de los Tribunales Laborales, considerándose que tal atribución no invalidaría la autonomía de dichos tribunales y sí contribuiría en gran medida al perfeccionamiento de las instituciones jurídicas del país.

Otra de las críticas serias que se hacen a las comisiones tiene que ver con el hecho de que no cuentan con mecanismos para hacer cumplir sus recomendaciones. Uno de los problemas más candentes de la filosofía del derecho es el del poder de coacción sin el cual éste no adquiere su valor pleno. Kelsen no admitía a los derechos humanos entre los derechos precisamente por la falta de sanción.

Las recomendaciones pasan de ser un intercambio de oficios entre dependencias oficiales, han sido más que nada útiles para documentar e ilustrar las irregularidades del sistema de justicia mexicano y la impunidad que prevalece.

El resultado de esta situación es que mientras la Comisión da por cumplidas un buen número de recomendaciones, los críticos afirman lo contrario. Cuando las autoridades contestan que procederán a acatar la recomendación, con esa simple respuesta se la da por parcialmente cumplida. No deja de ser más que un intercambio burocrático de papeles.

3. Después del movimiento estudiantil de 1968 en México las

ONG defensoras de Derechos Humanos construyen su tecitura y los puntos de definición del incipiente movimiento de la sociedad civil. Estas organizaciones durante dos décadas de conformación y consolidación, se fueron institucionalizando y transformando en agrupaciones más formales, integrando un nuevo sector: el llamado tercer sector (diferente del Estado y del mercado), compuesto por organizaciones privadas sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria, orientadas a intervenir en favor de segmentos discriminados o desposeídos de la sociedad. Se fueron constituyendo en organizaciones estructuralmente mediadoras y articuladas en redes. Su papel mediador se sitúa entre el Estado y las demandas de los sectores populares; entre movimientos y organizaciones internacionales y las necesidades locales; entre la cooperación internacional y los destinatarios. Estas redes, tanto nacionales como en su vinculación internacional, cuentan con una estructura organizativa importante, con reglas de funcionamiento propias y con una creciente legitimidad en ámbitos gubernamentales y sobre todo, en espacios de la sociedad.

En la actualidad existen tres grandes líneas organizativas dentro del sector de las ONG:

El primero y más cercano a los orígenes es el que, al

momento en que la sociedad latinoamericana cuestiona el orden establecido en la región por el paradigma del desarrollo, se ubica en la labor de la capacitación, lo que supone una postura sumamente asistencialista. De manera conjunta partidos políticos, movimientos populares y ONG identifican a estas últimas como apoyos técnicos y profesionales, supeditados al sentido político del actuar de los movimientos masivos.

Una segunda línea organizativa se caracteriza por la especialización y la "profesionalización" del trabajo de promoción social. La discusión teórica se desvincula de la práctica; los procesos sociales se formalizan a través de las élites capaces de dar soporte técnico y sentido político a la práctica social de las bases. Se crea una élite social y política fundada en un discurso dicotómico entre la "derecha" y la "izquierda".

Una tercera línea de trabajo la constituye el grupo de organizaciones que se afirman representantes de los intereses de la sociedad civil en su conjunto. La conformación de redes de articulación, el discurso ciudadano de la democracia y la justicia tienden a restringir los espacios de participación, organizada o no; la capacidad de interlocución y mediación fortalece la pugna por los pequeños espacios de poder y

consolida el riesgo del paternalismo y el protagonismo dentro de las ONG.

Una última dirección: las organizaciones que conservan su papel de mediación, conscientes de que sólo mediante el vínculo entre los diversos intereses ciudadanos será posible avanzar en la democracia, donde queden de lado la lógica utilitarista de las organizaciones hacia los movimientos populares, los partidos políticos, la Iglesia, la iniciativa privada y viceversa. Estas organizaciones pugnan por la defensa del ciudadano con derechos y fundamento de la construcción de los procesos democráticos.

Muchos y diversos pueden ser los criterios de clasificación de las ONG's en la coyuntura actual: por su origen organizativo, por su posición política frente al Estado, por las características de su trabajo en la promoción y articulación con los diversos sectores de la sociedad, y aun por su posición epistemológica.

4. La Red de Derechos Humanos conformada por Human Rights/American Watch, Action Canada y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, ha sido fundamental para que la opinión pública estadounidense exija al mexicano modificaciones que conduzcan a la protección de

los derechos humanos de los mexicanos como requisito previo para la firma de acuerdos o convenios de derechos humanos.

5. La creación de un órgano de defensa de los Derechos Humanos, dentro de la Administración Pública, pero no dependiente del Poder Ejecutivo es un paso que deberá presentarse en la sociedad mexicana, antes de que los problemas rebasen al Estado y se manifiesten conflictos similares al de Chiapas que vengán a romper la endeble paz social que aún prevalece en México.

Y, finalmente hasta que no se tenga un régimen democrático, defensor de la soberanía nacional, promotor real de la justicia social, de la distribución digna del ingreso y que sea fiel vigilante tanto de las garantías individuales como de los derechos fundamentales, toda propuesta e iniciativa por bien intencionada y fundamentada que se presente carecerá de viabilidad eficaz para que la defensa de la vida de los mexicanos y mexicanas de ambos lados de la frontera sea efectiva.

En tiempos en que la nación pierde rumbo político, carente de todo liderazgo nacional y cada vez más endeble frente al exterior, en particular frente a Estados Unidos, nuestro principal socio comercial e interlocutor financiero,

las estructuras institucionales del país son cada vez más vulnerables y susceptibles a los embates del exterior, por lo que es urgente un cambio estructural de rumbo, un cambio de régimen, claro está: democrático.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Aguilar, Luis F.; Cuidemos a las ONG; M.A. Porrúa, México, 1994..
- Apleby, Paul H.; Big Democracy; Knopf, EE.UU., 1985.
- Ayala, Francisco; Derechos de la persona individual para una sociedad de masas, en Academia Inter-americana de Derecho Comparado e Internacional, Cursos monográficos; La Habana, 1982, vol. III.
- Beller Taboada, Walter; Las Costumbres jurídicas de los Indígenas en México; CNDH, México, 1994.
- Bodenheimer, Edgar; Teoría del Derecho; FCE, México, 1986.
- Burgoa Orihuela, Ignacio; El Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1994..
- Burgoa Orihuela, Ignacio; Las Garantías Individuales; Porrúa, México, 1991.
- Bustamante, Jorge y Wayne Cornelius; Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos; F.C.E., México, 1989.
- Capotorti, Francesco, Patti internazionali sui diritti dell'uomo. CEDAM, Italia, 1967.
- Carpizo, Jorge, Constitución Política Comentada; UNAM, México, 1986.
- Carpizo, Jorge; "La política Mexicana para los Derechos Humanos"; La Modernización del Derecho Mexicano; Porrúa, México, 1994.
- Carpizo, McGregor, Jorge; Derechos Humanos y Ombudsman, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Trillas, México, 1995.

Egger, Rowland; Responsabilidad en la administración pública; Universidad de Syracuse, EE.UU., 1987.

Ely Yamin, Alicia; Manual para el Defensor de los Derechos Humanos en México; INAH, México, 1993, I., Prefacio.

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Reformas al Art. 102, Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 1991.

Fix Zamudio, Héctor; Protección Jurídica de los Derechos Humanos: Estudios Comparativos; Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Colecc. Manuales, 1991/5.

Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1986.

Gámiz, Máximo N.; Introducción a la Administración; Cambio XXI, México, 1993.

García Cantú, Gastón; Textos de Historia Universal; UNAH, México, 1971.

García Oviedo, Carlos, El constitucionalismo de la postguerra; Oikas, España, 1981, p. 142.

García Ramírez, Sergio; Los derechos humanos y el derecho penal; SepSetentas, México, 1976.

Gil-Robles, Alvaro; El Defensor del Pueblo en España; Real Academia de Derecho Española, España, 1991.

Gonzalez Cosío, Arturo; El Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1994.

Guerrero, Omar; La Administración Pública del Estado Capitalista; Fontamara, México, 1988.

Guerrero, Omar; La Teoría de la Administración Pública; Harla, México, 1986.

Hernández, Luis y Jonathan Fox; Mexico's Difficult Democracy; Ford Foundation, EE.UU., 1992.

Herrendorf, Daniel E.; Derechos Humanos y Viceversa; CNDH, México, 1991.

- Lafar, Celso; La reconstrucción de los derechos humanos; FCE, México, 1994.
- Legislación sobre Derechos Humanos; Porrúa, México, 1995.
- Legislación Sobre Derechos Humanos; Porrúa, México, 1995.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano; IMRED-SRE, México, 1994.
- Madrazo, Jorge; Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano; FCE, México, 1993.
- Mancillas, Jorge; La Propuesta 187; UCLA, EE. UU., 1995.
- Mejorano, Jorge L.; El ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas, Macchi, Argentina, 1987.
- Morris, Richard B.; Documentos Fundamentales de la historia de los Estados Unidos; EDIMUSA, México, 1962.
- Noriega, Alfonso; La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1971; UNAM, México, 1967.
- Rabasa, Emilio; El Artículo 14 Constitucional; Porrúa, México, 1993.
- Ramírez, Gloria; Introducción a los Derechos Humanos y Fundamentación; FCPS-UNAM, México, 1994 (Seminario de Investigación).
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús; Estudios sobre Derechos Humanos; CNDH, México, 1990.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús; La detención preventiva y los derechos humanos; UNAM, México, 1981.
- Rousseau, Juan Jacobo; El Contrato Social; FCE, México, 1982.
- Rowat, Donald C.; "¿Por qué un ombudsman para supervisar los tribunales?", en informe del Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan. El ombudsman judicial, San Juan de Puerto Rico, Oficina del Procurador del Ciudadano, 1991.
- Rowat, Donald C.; El Ombudsman; FCE, México, 1992.

Sánchez Viamonte, Carlos; Los derechos del hombre en la Revolución Francesa; UNAM, México, 1956.

Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución; Nacional, México, 1982.
Sepúlveda, César; La Protección Internacional de los Derechos Humanos; CNDH, México, 1993.

Stein Velasco, José Luis, "La reforma constitucional en materia de derechos humanos", en Reformas constitucionales y modernidad nacional, Porrúa, México, 1992.

Stosic, Borko D.; Les organisations non gouvernementales et les Nations Unies; European, Suiza, 1964.

Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Porrúa, México, 1994.

Thorup, Cathryn; Redefining Governance in North America; Ford Foundation, EE.UU., 1993.

Trueba Urbina, Alberto, et. al.; Nueva Legislación de Amparo: Reformada; Porrúa, México, 1995.

Uvalle Berrones, Ricardo; La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública; Plaza y Valdés, México, 1993.

Vázquez, Zoraida y Meyer, Lorenzo; México Frente a Estados Unidos. Colegio de México; 1992.

Verdross, Alfred; La filosofía del Derecho en el mundo occidental; trad. Mario de la Cueva, UNAM, México, 1962.

HEMEROCRAFIA

Aguayo, Sergio; "¿Naufiagan los Derechos Humanos?"; La Jornada; México, 2 de febrero de 1994.

Aponte, David; "Gestiona México que la migración no sea pelota de campaña: Gurría"; La Jornada; México, viernes 12 de enero de 1996.

Cason, Jim; "Reforzará aún más EE.UU. su vigilancia fronteriza"; La Jornada; México, 12 de enero de 1996.

Cason, Jim; "Embate de Bill Clinton contra indocumentados"; La Jornada; México, 24 de enero de 1996.

Concha Malo, Miguel; "La reforma constitucional en materia de derechos humanos", en La Jornada, 3 de octubre de 1992; p. 3.

Cornejo, Jorge A., et. al.; "Refuerzo militar de EU a su frontera con México"; La Jornada; México, 18 de enero de 1996.

Elizalde, Triunfo, Elena Gallegos, Néstor Martínez y José Antonio Román; "CNDH: la impunidad policiaca favorece que se violen derechos"; La Jornada; México, 4 de abril de 1996, la. plana.

Elizalde, Triunfo; La Jornada; 7 de enero de 1994.

Entrevista a Teresa Jordi, Time; julio 11 de 1994.

Fullerton, Howard N., Jr. "Labor Force Proyections: 1986 to 2,000". Monthly Labor Review, No. 110 (9). 1987.

La Jornada, 11 de agosto de 1994.

La Jornada; jueves 6 de enero de 1994.

La Jornada; martes 4 de enero de 1994.

La Jornada; México, 2 de enero de 1994, la. plana.

Petrich, Blanco, et al; La Jornada; domingo 9 de enero de 1994. Proceso; No. 931, 5 de septiembre de 1994.

Schmidt, Samuel; "México perdió la capacidad de negociar temas fronterizos con EU"; La Jornada, México, 5 de abril de 1996.

Silvestri, George T., y John M. Lukasiewics, "A Look at Occupational Employment Trends to the Year 2000", Monthly Labor Review, Vol. 110(9), 1987.

Villarreal, René; "La Globalización Económica"; Revista Mexicana de Política Exterior; Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos -SRE, México, No. 35, 1992.

Washington Post; "The Border Patrol"; EE.UU., lunes 5 de febrero de 1996, 1a. plana.

DOCUMENTOS

Acosta, Marielaire; Propuestas; CNDH, México 8 de febrero de 1993.

A Just and Sustainable Trade and Development Initiative for North America; The Alliance for Responsible Trade Citizens Trade Campaign-Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio- Action Canada Network, Estados Unidos, 24 de septiembre de 1993.

Amnistía Internacional, México; Tortura e Impunidad; EDAI, España, 1991.

Boletín de Prensa; Secretaría de Relaciones Exteriores, junio 23 de 1992.

Carpizo, Jorge; I Informe de Labores de la CNDH; CNDH, México, 1991.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Informe Anual de Derechos Humanos: 1992. México.

Derechos Humanos en México; Americas Watch-Planeta, 1991.

Directorio de ONG's de Derechos Humanos; AMDHAC, México, 1996.

Human Right violations in the United States; Human Rights Watch, EE.UU., 1993.

Impact of Cross-Border Networks and Coalitions on Mexican Immigration into the United States; The Ford Foundation, EE.UU., 1993.

Informe 1994; Amnistía Internacional, Inglaterra.

Informe de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. La impunidad persistente; abril 1993.

Informe sobre los Derechos Humanos en México: 1990-1992; CNDH, México, 1992.

Internacional; La Política Exterior de Estados Unidos y México; marzo de 1993.

Hénder, Juan E.; Comunicación al Presidente Bill Clinton; AW, Washington, D.C., 26 de octubre de 1993.

Hénder, Juan E.; Human Rights in Mexico; AW, Estados Unidos, 29 de junio de 1993.

Petition to The Inter-American Commission on Human Rights of The Organization of American States; Center for Human Rights and Constitutional Law, EE.UU., 1992.

Publicaciones de Americas Watch: Brutality Unchecked, mayo de 1992 y United States, Frontier Unjustice; mayo 13 de 1993.

Publicados en el Diario Oficial de la Federación, los días 12 y 20 de mayo de 1981.

Tendencias Actuales de los Derechos Humanos; Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), México, Marzo de 1992.

United Nations in the Field of Human Rights; ONU, EE.UU

ANEXO

Escenario sobre las transformaciones del Estado en el ámbito de la globalización y la justicia social

La globalización de las economías, la súbita transformación de la tecnología, las telecomunicaciones, etcétera, han irrumpido en la conciencia de los Estados-nación. En la última década, las economías de mercado y libre empresa figuraron como la "verdad" del mundo en desarrollo. Unos años más tarde, la historia ha puesto en su lugar a los ideólogos y dirigentes de esas "profecías" y nos ha mostrado su verdadero rostro: el libre mercado es incompatible con la justicia social y con el respeto a los derechos humanos

El desarrollo social es impensable en las tesis de las economías de mercado. La respuesta: las tendencias del libre mercado, "se encargarán, ya lo resolverán", argumentan sus promotores. Sin embargo, el libre mercado, el capital trasnacional, la globalización de los mercados financieros que no poseen dueño único y nación, no contemplan la rectoría del Estado como una herramienta para la regulación de vicios y prejuicios de la corrupción empresarial y las grandes empresas trasnacionales. Por el contrario, se muestran

renuentes a la participación del Estado en el ámbito de la economía.

En las tesis del libre mercado a ultranza, los sindicatos, la asistencia social, la vigencia del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos son un obstáculo. En el caso de Estados Unidos y en particular durante los meses de septiembre a noviembre de 1993, los congresistas estadounidenses sentenciaron que de incluirse una agenda social e implícito en la misma, un compromiso jurídico con los derechos humanos, el TLC sería letra muerta a partir de ese momento.

Los congresistas, fundamentalmente republicanos, quienes son financiados por los hombres de negocios más poderosos del mundo, se deben en primer lugar a sus jefes empresariales y sólo después a sus representados. La cuestión no queda ahí, la tendencia del neoliberalismo ha sido ampliamente compartida por gobernantes de Estados Unidos y los mandatarios latinoamericanos, por lo que la interdependencia de unos a otros crea un círculo vicioso en el que necesariamente la administración pública habrá que adecuarse a esas transformaciones, particularmente en el caso de México.

El ritmo de la globalización y las políticas neoliberales exigen definiciones y acciones concretas de su involucramiento. Estas transformaciones son fugaces, exigen dedicación y conocimiento. De no ser así, el "desfase" es la alternativa, el "aislamiento". Pero estas mismas transformaciones son antidemocráticas y autoritarias, la razón de Estado lo demanda; desconocen la justicia social como una prioridad de gobierno. El buen funcionamiento en el "arte de gobernar" se antepone por encima de cualquier prioridad de Estado, ante todo, la vigencia del ejercicio del poder confiscado al jefe del Ejecutivo.

Empero, esta osadía de las transformaciones en la economía y la administración pública comprometen la continuación y fortaleza del mismo Estado. Eso es perfectamente claro para la nación mexicana.

El mercado y su beligerancia se apodera de los vacíos que el Estado va dejando a su paso. El narcotráfico se adueña de los huecos procreados por sus "reformadores". Un Estado débil, una presidencia atada a los intereses del exterior pierde rumbo y liderazgo. En México, la obsesión del régimen salinista por ingresar al "primer mundo", puso a la nación al

borde del colapso y la pérdida de los circuitos de la paz social del país.

El colapso financiero del 19 de diciembre de 1994 mostró que tan frágil es la economía mexicana, evidenciando su vulnerabilidad ante los fenómenos no previstos. Acontecimientos que ponen en riesgo la soberanía frente a Estados Unidos, amedrenta la seguridad nacional ante el inminente ascenso de los *barones* de la droga. Y condicionan la directriz del país más que nunca a las prioridades de la agenda norteamericana.

La trascendencia que Estados Unidos tiene para México es determinante. Con la apertura de la economía mexicana, los cambios a la Constitución y la acelerada integración económica con Estados Unidos, derivaron en la ratificación y puesta en marcha del TLC, que sólo meses después dio origen a lo que podemos denominar como una "tormenta" para el país; la nación mexicana cedió soberanía y otorgó a los empresarios y gobernantes estadounidenses una mayor injerencia en nuestra nación.

La apuesta del gobierno del ex-presidente Salinas en Estados Unidos modificó las coordenadas del rumbo de país y estancó las relaciones comerciales en las esferas

multilaterales. Con el TLC en marcha, y después del colapso de la economía mexicana, y el paquete de rescate impulsado por el presidente Clinton, México asumía en su toma de decisiones la interferencia y dependencia del país a los condicionamientos de Washington sin precedente en la historia reciente de la nación, hipotecando a la nación a Wall Street, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Congreso Estadunidense y la Casa Blanca.

Ahora la nación, sin autonomía y con reservas en el Banco Nacional que no son propias, la debilidad del sistema financiero, la economía e incluso la paz social están en riesgo. De hecho, el Estado mexicano sufre en su seno los golpes de este perverso proceso. El mandatario mexicano continúa con el mismo proyecto de su antecesor, el modelo económico -actual- es el "único aceptable", asegura. ¿A quién o qué representa y defiende el presidente mexicano? En nuestra opinión a los inversionistas y a los acreedores internacionales. ¿Cómo defender a la nación, la dignidad de los mexicanos y el respeto a los derechos humanos, si se respira con recurso ajenos?

México, en cierta forma, es ya parte de la Unión Americana. Por ello, el énfasis en este apunte de los riesgos para el

país y, desde luego, si se abren las perspectivas de análisis del continente americano. Para que el libre mercado se expanda, tiene que pasar por encima de la justicia social, éste es su rumbo, su determinación.

En este sentido, los intereses de Estados Unidos convierten a su diplomacia en un asecho peligroso y preocupante para el continente. En la medida en que los problemas sociales a su interior se agudizan y el amplio abanico de sus interlocuciones en el hemisferio se complican, ambas áreas de interés chocan y se contraponen en el seno del *establishment* y para contraatacarlos, las "medidas" siempre tenderán a ser más drásticas; el golpeteo, más intenso; la prioridad: el fortalecimiento de la nación estadounidense para el nuevo milenio; México no figura primordialmente en su proyecto.

¿Qué le sucede a Estados Unidos en tiempos recientes?: desde la invasión a Panamá, el fin de la llamada bipolaridad Este-Oeste, y de hecho, la subordinación de la economía Rusa a las transformaciones de la economía norteamericana, el espacio quedó más claro: el único contrapeso real se había desmoronado y, así, el apetito de la intervención se hacía más asible, premisa vigente hoy más que nunca.

El fin de la *guerra fría*, el desvanecimiento del contrapeso soviético, por un lado, el revés provocado por el colapso de la economía mexicana y el colateral *efecto tequila*, por el otro; a su vez, la vulnerabilidad de los Estados latinoamericanos a la corrupción acompañada de escándalos con el narcotráfico; la amenaza a su seguridad nacional; la corrupción de sus aparatos de justicia y la fugacidad de los *capos* de la droga para corromper naciones, permite una avanzada más expedita y posible hacia el *iman del consumo* de drogas: Estados Unidos.

En respuesta, desde inicios de esta década -en distintos momentos-, la nación vecina ha desencadenado una agenda múltiple de ofensivas y contraofensivas perniciosas, dejando caer una losa sofocante sobre gran parte de las naciones del continente, enfocando su diplomacia en obsesiones ideológicas y en una avanzada geoeconómica claramente neoimperial.

La descabellada ley Helms-Burton, que agudiza el embargo comercial a Cuba, buscando la cabeza de Fidel Castro, utiliza al pueblo cubano como rehén de un estigma ideológico sobre todo lo que se relacione con el comunismo; y, "Canadá y México deben entender que Estados Unidos protege sus intereses", de acuerdo con el vocero de la Casa Blanca, (CNN,

18 de junio de 1996). "Argumentos" del siglo XIX que entorpecen directamente la autonomía de las naciones de la tierra, en particular, de los países latinoamericanos.

No es en vano el temor y la preocupación que las elecciones rusas (junio de 1996) suscitaron en los más disímolos grupos de poder ante el posible regreso al comunismo. El temor de la Casa Blanca, la prensa, los republicanos, las opiniones de habitantes en las calles sobre el regreso de la "mancha roja", hablan de los intereses íntimos de los estadounidenses: "el libre mercado es símbolo de libertad", argumento repetido hasta el hastío en la víspera de la celebración de la Independencia el pasado 4 de julio de 1996.

Por lo que el libre mercado es la expresión del "progreso y la justicia", coincidencia elemental entre republicanos y demócratas. Esa férrea creencia que se lleva en las venas y el espíritu es la fórmula de la "nación más poderosa del planeta", como lo recordara *humildemente* el republicano Bob Dole. Y si Cuba ha intentado desafiar a EU en su área de influencia, es una falta de respeto que calienta la cabeza e impulsa medidas contraproducente como la Helms-Burton.

Sin el contrapeso soviético y la ausencia de alternativas de desarrollo, los dirigente latinoamericanos son más

vulnerables ante la ecuación que cifra el libre mercado como la panacea del "progreso" de este plantea. Así, los rumbos de América Latina, principalmente de países como México, Panamá, Perú, Bolivia y Colombia, vinculados al narcotráfico no son ni pueden ser alentadores.

Ahora que el enemigo es el narcotráfico y, sobre todo, porque sus economías -unas más que otras- atadas a los designios impuestos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y por EU, contradicen la aspiración de sus pueblos: democracia, justicia y dignidad con crecimiento económico.

Las intempestivas políticas de EU vislumbran un escenario poco atractivo para México, Cuba, Panamá o Colombia, cada cual en sus puntos álgidos. De forma breve, porque a) el gobierno mexicano ha depositado los recursos naturales del país en las cuentas norteamericanas para la continuación y sobrevivencia del régimen; b) Cuba, movida al aislamiento y los achaques a su pueblo no dan oxígeno para contener el descontento entre la población, por más que haya un crecimiento económico y que Fidel Casro tenga de la mano los cordones del poder del Estado. Todo tiene un límite; c) Panamá, nación estratégica para los intereses y presecia en

Centroamérica por el control "estimulante" de su canal, donde EU posee una amplia base militar. Los escándalos de corrupción y narcotráfico en la presidencia panameña son manifestaciones fértiles para la intervención estadounidense; d) Colombia. La tensión entre Bogotá y Washington ante la aberrante fórmula de buscar soluciones fuera de sus tierras. Lo curioso es que EU instrumenta políticas "integrales" para solventar los problemas que tiene en casa. Y su política exterior va de la mano de sus mutaciones internas.

Por lo que preservar, controlar, fortalecer la frontera con México -principalmente- del "mal" (indocumentados y estupefacientes) perfila las prioridades del Estado en un rubro de vital importancia para la seguridad nacional de EU, la vigilancia de su frontera es perfectamente compatible con la evolución redentora hacia el nuevo milenio de sus dirigentes. El tono y nivel de discursos, referencias y acciones en esa frecuencia alertan, indican los tiempos por venir que, de hecho, están en puerta: guerras comerciales, intervenciones... ¿invasiones?, ¿es aventurado señalarlo?

En su caso, México se encuentra atrapado por su dificultad de pago a sus acreedores internacionales. Ante el crecimiento de los empresarios disidentes, narcotraficantes, estallidos

sociales, ensanchamiento de la franja de pobreza entre los sectores de la población. Las medidas adoptadas por la obsesión que ha generado el neoliberalismo en años recientes se revierten sobre sus impulsores, en detrimento de la nación y de sí mismos, imposibilitando repensar y reformular una alternativa de desarrollo que efectivamente beneficie a los distintos estratos de la población.

Las políticas draconianas dictadas desde el extranjero crean y recrean un círculo vicioso de pobreza-injusticia social-desigualdad-violación de los derechos humanos-pobreza que aceleran las tensiones sociales, por un lado, y la militarización del país, por el otro, que a final de cuentas debilitan las posibilidades de convivencia en la nación.

Y, si los capos de la droga se llegan a confundir con funcionarios de la administración pública, el país va a la deriva. Ello, visto en perspectiva histórica.