

2 ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA POLITICA ACTUAL DE DERECHOS HUMANOS EN MEXICO Y LA PROTECCION DE LOS MIGRANTES MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS.

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTADA POR:
ALMA DELIA CERVANTES LOPEZ

DIRECTOR: DR. EDMUNDO HERNANDEZ-VELA SALGADO

OCTUBRE 1999



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

25/10/99



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.

DEDICO ESTA TESIS:

A DIOS

A Lilia y Roberto, mis padres, como un tributo a su enorme cariño, esfuerzo, dedicación, compromiso, apoyo, estímulo y confianza para alcanzar una de mis metas más importantes. Gracias por brindarme la maravillosa oportunidad de estudiar y darme las herramientas suficientes para alcanzar el éxito.

A Lili, mi hermana, por su cariño, amistad e impulso para continuar en el camino de la superación profesional.

GRACIAS LOS QUIERO

Al Dr. Edmundo Hernández-Vela Salgado, por enseñarme a amar a México, a mi profesión y a la Universidad. Gracias por ser un hombre honesto, íntegro, profesional, constante y tenaz; gracias por creer en mí, por sus consejos, su optimismo, su interés y preocupación, por su paciencia, por sus enseñanzas, cariño y confianza y por ser un digno ejemplo a seguir; gracias por ser más que un maestro, un tutor, que ha enriquecido mis conocimientos y me ha ayudado a ser una persona mejor; gracias por ser mi guía y apoyo para cristalizar este sueño y por mostrarme el camino del conocimiento, el estudio, la investigación y el análisis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra máxima casa de estudios, por brindarme la enorme oportunidad de ser una persona honesta, y íntegra y productiva. Mi más sincero reconocimiento y eterna gratitud.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, recinto de conocimiento y sabiduría, que me ha permitido consolidar una etapa más en mi vida, que me permitirá fortalecer mi futuro como profesionista. Gracias a todos los profesores que me dieron sus conocimientos y tiempo indispensables en el camino del éxito.

*El futuro no pertenece a quienes saben esperar,
sino a quienes saben prepararse.*

Manero.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1.....	5
1. Los derechos humanos en el ámbito internacional.....	6
1.1. Definición	6
1.2. Antecedentes de los derechos humanos.....	7
1.3. La Organización de las Naciones Unidas y los derechos humanos.....	12
1.3.1. La Declaración Universal de Derechos Humanos.....	14
1.3.2. Los Pactos Internacionales de derechos humanos.....	16
1.3.2.1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	17
1.3.2.2. El Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos	18
1.3.2.2.1. El Primer Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos.....	18
1.3.2.2.2. El Segundo Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos.....	19
1.3.3. Organismos Especializados de Naciones Unidas que actúan en materia de derechos humanos.....	19
1.3.4. Conferencia Mundial de Derechos Humanos: las actividades más recientes de las Naciones Unidas en el campo de los derechos del hombre.....	22
1.4. El Sistema Regional relativo a los derechos humanos.....	26
1.4.1. El Sistema Americano.....	28
1.4.2. El Sistema Europeo.....	31
1.4.3. El Sistema Africano.....	34
1.5. El papel de los Organismos Internacionales no Gubernamentales con respecto a los derechos humanos.....	36
CAPITULO 2.....	38
2. Los derechos humanos en México.....	39
2.1. Antecedentes en el ámbito nacional.....	39
2.1.1. Libertades fundamentales reconocidas a través de distintos documentos previos a la Constitución.....	39
2.1.2. Reconocimiento y legislación en materia de derechos individuales en el constitucionalismo mexicano.....	42
2.1.2.1. La Constitución de 1814.....	43
2.1.2.2. La Constitución de 1824.....	43

2.1.2.3. La Constitución de 1857.....	44
2.1.2.4. La Constitución de 1917.....	48
2.2 La política de derechos humanos desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari hasta la época actual.....	51
2.2.1. Circunstancias que motivaron la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	51
2.2.2. Comparación de la Comisión Nacional de <i>Derechos Humanos</i> con la institución del Ombudsman.....	59
2.2.3. Evaluación del papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	61
2.2.4. Análisis de la política de derechos humanos	63
2.3. Los derechos humanos en México a través de la firma y/o ratificación de instrumentos internacionales.....	71
 CAPITULO 3.....	 73
3 La migración de los trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos y sus derechos humanos.....	74
3.1. Los migrantes mexicanos en Estados Unidos.....	75
3.1.1. Antecedentes de la migración.....	76
3.1.2. Características de la migración.....	78
3.1.3. Situación de los trabajadores migratorios.....	83
3.2. Los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos	86
3.2.1. Los derechos humanos de los migrantes mexicanos.....	86
3.2.2. Las violaciones a los derechos humanos y el clima antiinmigrante en contra de los trabajadores mexicanos.....	89
3.3. Los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos de los migrantes	94
 CAPITULO 4.....	 99
...4. La protección de los migrantes mexicanos en Estados Unidos.....	100
4.1. Marco jurídico mexicano.....	100
4.1.1. Definición de nacionalidad mexicana.....	101
4.1.2. Ley orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento.....	102
4.1.3. Instrumentos internacionales vinculados a la protección de nacionales en el exterior firmados y ratificados por México.....	104
4.2. La protección de los mexicanos en Estados Unidos a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari hasta nuestros días	110
4.2.1. La labor consular del gobierno mexicano en Estados Unidos.	112
4.2.2. Las acciones emprendidas por el gobierno mexicano en respuesta	

a las violaciones a los derechos humanos y al clima antiinmigrante que afectan a los migrantes mexicanos	113
4.3.Las actividades gubernamentales con respecto a los mexicanos condenados a pena de muerte en Estados Unidos.....	115
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	117
ANEXOS.....	125
BIBLIOGRAFIA.....	193

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En los últimos años los derechos humanos en el ámbito internacional han sido objeto de importantes iniciativas diseñadas para renovar los mecanismos y las actividades relacionadas a su promoción y defensa; en el caso de México la situación de los derechos humanos ha estado inmersa en un clima de violencia, inseguridad, inconformidad, desigualdad y desconfianza que deteriora la integridad física y moral de los mexicanos, que es el resultado, por una parte, de diversas circunstancias que se han presentado a lo largo de los años, las cuales se han degenerando e incrementando gradualmente, hasta convertirse en los graves problemas que afectan a la sociedad mexicana, como son el abuso de autoridad y la corrupción ejercida por miembros del gobierno y de sus órganos representativos, así como la ineptitud del sistema de seguridad pública y de impartición de justicia de hacer frente a esta situación y la incapacidad del gobierno de solucionar los problemas, responder a las demandas y cubrir las necesidades básicas de la población en general, propiciando y permitiendo la desigualdad entre sus miembros; y por la otra, por la indiferencia y poca participación de la mayoría de la población para exigir y proponer soluciones concretas al gobierno, siendo responsabilidad de cada persona el vigilar la conducta del gobierno, ya que en el momento en que el hombre abandona su papel de actor y eje central de las transformaciones se convierte en un simple observador en espera de las medidas que la clase dirigente considere como más convenientes. Así, en estas circunstancias el papel protagónico recae nuevamente en el Poder Ejecutivo al crear el 6 de junio de 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), destinada a ejecutar la política gubernamental de derechos humanos tanto en el ámbito nacional como internacional e institucionalizando con ello el régimen de promoción y protección de los derechos humanos en el país.

Sin embargo, esta política es diseñada de manera especial en el momento en que el gobierno mexicano decide entrar en negociaciones con Estados Unidos para el

establecimiento de un acuerdo de tipo comercial. Desde entonces teniendo como objetivo el mejorar la relación con Estados Unidos para estar en mejores condiciones de negociar, se decidió renovar las estrategias destinadas a la protección y difusión de los derechos humanos.

Ante la importancia que representa el crear una institución que a nivel nacional se dedicará a promover y defender los derechos de los mexicanos dentro y fuera del país, y depositar en ella la tarea de representarnos en el exterior en materia de derechos humanos, la presente investigación resulta fundamental para conocer sus alcances y límites, su desempeño y su impacto en la sociedad mexicana.

A partir de lo expuesto, considero de interés primordial realizar un estudio para conocer y explicar la naturaleza de los derechos humanos desde su origen, valoración y reconocimiento realizado por diversos pensadores y filósofos, quienes los plasmaron en diferentes documento y escritos. Asimismo, pretendo identificar la evolución de los derechos humanos en la sociedad internacional destacando el papel de las Naciones Unidas como principal organismo impulsor de actividades y promotor de organismos destinados a su difusión y defensa.

Por lo anterior, será necesario explicar cómo ha sido el desarrollo de los derechos humanos en nuestro país y considerar las particularidades de sus efectos en el México contemporáneo. Más adelante presentaré y analizaré las circunstancias que motivaron la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, evaluando su desempeño y la situación de la política de derechos humanos.

Posteriormente, analizaré las condiciones en las que se encuentran los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, como parte integral de la protección y defensa de los mexicanos en el exterior, y en el caso particular de los inmigrantes ilegales por tratarse del grupo más vulnerable; adicionalmente, presentaré las características principales del fenómeno migratorio con el fin de conocer en qué condiciones se encuentran los migrantes al internarse en territorio estadounidense, y de

qué manera influyen con su presencia, trabajo y esfuerzo en la política, la economía, la sociedad y el desarrollo de Estados Unidos. Esto indudablemente nos permitirá reconocer las repercusiones de que cada año un número importante de mexicanos abandonen el país en busca de mejores condiciones de vida para ellos y para su familia.

Por último, evaluaré las medidas que el gobierno mexicano realiza con el objeto de proteger a los mexicanos en Estados Unidos y así poder diseñar las actividades necesarias para evitar la salida de mexicanos del país. Con este objeto, la investigación comprende 4 capítulos:

El primero se refiere a la configuración del marco teórico y jurídico de los derechos humanos, el cual es imprescindible para comprender en su exacta dimensión y trascendencia a los derechos humanos.

En el segundo capítulo se presentan la evolución y desarrollo de los derechos humanos en nuestro país, así como el análisis de la política de derechos humanos desarrollada a *partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, hasta la época actual.*

El tercer capítulo se refiere a la migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos y sus derechos humanos, señalando sus características, la situación legal en la que se encuentran, los derechos humanos que les corresponden al internarse en territorio estadounidense, las violaciones de las que son objeto por las autoridades de Estados Unidos y los derechos humanos consagrados a nivel internacional.

En el último capítulo presentaré la protección de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, explicando el marco legal mexicano en el cual se sustenta la defensa de los mexicanos en el exterior y la labor consular que se realiza en Estados Unidos a partir del período de estudio de esta investigación.

El bien de la humanidad debe consistir en que cada uno goce el máximo de la felicidad que pueda, sin disminuir la felicidad de los demás.

Hoxley.

CAPITULO 1

CAPITULO 1

1. Los Derechos Humanos en el ámbito internacional

Los Derechos Humanos están presentes a lo largo de la historia del hombre, que ha encaminado sus esfuerzos por tener una mejor condición de vida, de organización y convivencia social, y por alcanzar un mayor nivel de desarrollo y bienestar. Para conocer y comprender el verdadero significado y trascendencia de los derechos del hombre como elementos inseparables de la historia, conformación y organización de la humanidad, es necesario definir qué son los derechos humanos; cuáles fueron los acontecimientos que desembocaron en su reconocimiento y posterior ordenamiento jurídico internacional, regional y nacional; y qué organismos contribuyen con sus acciones para su protección, promoción y defensa en el ámbito internacional.

1.1 Definición

Los derechos humanos son " los principios generales de derecho relativos a las facultades, potestades y necesidades básicas de cada ser humano, declaradas, reconocidas o atribuidas por el orden legal, que resultan de la eminente dignidad de cada ser humano, y constituyen las bases esenciales y necesarias de cualquier organización o sistema político nacional y comunidad internacional misma.

Los derechos humanos incluyen los clásicos derechos civiles y políticos, las libertades públicas tradicionales, los derechos económicos, sociales y culturales que requiere el Estado para suministrar servicios con el objeto de satisfacer las necesidades humanas en las áreas económica, social y cultural, los nuevos derechos que han surgido como respuesta a *los requerimientos del mundo moderno, especialmente los relativos a los problemas del desarrollo, el ambiente, la paz, la autodeterminación, etcétera.*

La declaración, protección y promoción de los derechos humanos es una responsabilidad primordial del derecho interno, ya que corresponde al Estado regirlos y salvaguardarlos; pero su cumplimiento y respeto también incumbe al derecho interno, por medio del derecho internacional de los derechos humanos, sin que en este caso pueda ser invocada la excepción de jurisdicción interna o reservada”¹

Es necesario señalar que el reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos humanos son el resultado de muchos años de lucha constante que se desarrollo paralelamente con la historia del hombre en su búsqueda por tener mejores condiciones de vida y bienestar, y que estos principios se han nutrido por diferentes pensadores y acontecimientos que han derivado en la concepción actual y en una actitud ética frente a la vida

1.2. Antecedentes de los derechos humanos

En el ámbito internacional el reconocimiento y la protección de los derechos humanos tienen su origen en las consideraciones iusnaturalistas desarrolladas a partir del siglo II, que afirmaban la existencia de una *Ley Natural* que determina el justo orden de las cosas de la cual se derivan la naturaleza racional del hombre, que le permite convivir y relacionarse en sociedad, la dignidad que le corresponde a cada ser humano por el sólo hecho de su existencia y de acuerdo con su naturaleza, racionalidad, dignidad y valores, el hombre posee derechos que le son inherentes y que deben de ser respetados para su completo bienestar y desarrollo por las normas jurídicas establecidas en el Derecho Natural.

¹ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; Diccionario de Política Internacional, Editorial Porrúa, México, cuarta edición, 1996, p.172

El Derecho Natural consagra los principios inmutables que emanan de la naturaleza social del hombre, tales como la vida, la familia, el trabajo, la libertad, etc. y que en conjunto forman un núcleo esencial de derechos fundamentales para todos los seres humanos. Su primer reconocimiento jurídico positivo lo encontramos en la *Carta Magna* suscrita por Juan sin Tierra en Inglaterra en el año 1215. En ella se consagró la libertad personal, la libertad de la iglesia, el derecho a la propiedad, algunas garantías procesales y límites a los cargos tributarios; además, considera mecanismos para garantizar su observancia en la práctica por medio de una comisión fiscalizadora con amplios poderes

Posteriormente, durante el siglo XVII, se realizaron nuevas e importantes declaraciones que contribuyeron a la conformación de los derechos del hombre, entre ellas destacan la *Petición de Derechos de 1628*, que tiene como objetivo primordial el reconocimiento y la ampliación de los derechos de los habitantes reconocidos en la *Carta Magna de 1215*. El acta de *Habeas Corpus Amendment de 1679*, incorporó en su texto el primer recurso legal contra las acciones arbitrarias cometidas por alguna autoridad pública; la *Carta de Derechos* que sentó las bases para la creación del parlamento británico y puso fin al absolutismo de la Corona británica.

Desde el punto de vista doctrinario se desarrollaron importantes aportaciones a los derechos del hombre, que propiciaron la formulación de una teoría filosófica en torno a una serie de reflexiones sobre la condición humana, su interacción en la sociedad y el posterior reconocimiento de los derechos humanos; por ejemplo, Erasmo de Rotterdam, célebre humanista, abogó en defensa de la tolerancia civil; Francisco Suárez elaboró la distinción entre poder temporal y poder espiritual y señaló los límites de autoridad ante los derechos de la conciencia; John Locke, sentó las bases filosóficas de la democracia liberal; Hugo Grocio y Montesquieu desarrollaron la idea de la separación y el equilibrio de los poderes públicos; Francisco de Victoria aportó la idea del derecho internacional público. Ellos configuraron la teoría filosófica que impulsaría el reconocimiento y protección de los derechos del hombre.

El liberalismo retomó y amplió los derechos naturales. “En un primer momento esta doctrina proponía un gobierno con poder restringido y un grado considerable de libertad civil y religiosa, más adelante pugna por una monarquía y una limitada sociedad civil.”²

Las aportaciones más significativas al liberalismo las dieron: Locke sobre los derechos humanos, Montesquieu se refirió a la división de poderes y Rosseau aportó el elemento democrático, éstas ideas se fundieron para dar origen al sistema Republicano instaurado en la época en la que Estados Unidos alcanzó su independencia y contribuyeron a conformar la ideología republicana de la Revolución Francesa. Desde entonces, en mayor o menor grado, las constituciones de las diferentes naciones del mundo han acogido en su texto por diversas vías a los derechos fundamentales del ser humano.

Hasta el siglo XVII fue cuando empezaron a trazarse los principios del enfoque liberal Occidental, particularmente en Inglaterra. Para 1689, cuando Locke publicó su obra *Dos Tratados* ya existía una corriente liberal de la política sustentada en los derechos naturales y que formaba parte del debate político de Inglaterra. El *Segundo Tratado* de Locke es considerado como una obra de gran influencia liberal porque en ella afirma que los hombres se encuentran por su naturaleza en un estado de libertad e igualdad perfecta y que a cada uno de ellos les corresponden los mismos derechos naturales relativos a la igualdad y libertad. Su estado natural les enseña que siendo todos iguales e independientes nadie debe dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones.

De acuerdo con el estado natural todos los seres humanos nacen con los derechos naturales o humanos a la libertad y a la igualdad, pero el pleno disfrute que pueden tener de ellos es incierto, es entonces cuando la sociedad y el Estado deben de elaborar los mecanismos que garanticen el mejor aprovechamiento de éstos lo que permitirá que un gobierno sea considerado como legítimo en la medida en que proteja efectivamente los derechos humanos mediante la práctica y el ejercicio de la ley positiva.

² Donnelly, Jack, *Derechos Humanos Universales, en teoría y en la practica*, Editorial Gernika, México, 1994, p 135

La concepción liberal de los derechos humanos provee al individuo de prerrogativas inalienables aún en contra del Estado y la sociedad, pero en tanto que estos sean delimitados y excesivos no pueden considerarse como socialmente dañinos para ningún gobierno. De otra forma violaría la ley natural definida por Locke ³ y pondría en entredicho no sólo la libertad y la igualdad sino además la existencia de los desposeídos.

Los seres humanos se organizan socialmente con el propósito de preservar sus vidas, su libertad y posesiones, asegurando a través de normas relacionadas con el derecho la propiedad, su paz y tranquilidad. De no existir esas normas los individuos y sus bienes quedarían sujetos por el poder arbitrario del gobierno, previendo esa situación, el gobierno debe de reconocer todos los derechos de los ciudadanos y proteger sus bienes. La protección de la vida, la libertad y de los bienes de los ciudadanos requiere por lo tanto de la abstención por parte del gobierno y sólo podrá interferir bajo circunstancias extraordinarias.

De acuerdo con la *Ley Natural*, la preservación de la humanidad necesita del reconocimiento no sólo de los derechos civiles y políticos, sino de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que ambas categorías de derechos le dan la oportunidad a los hombres de elegir un estilo de vida y desarrollar los requisitos materiales y esenciales para gozar de ese estilo de vida. ⁴

La teoría de Locke, así como las teorías de otros autores liberales fueron esenciales para el desarrollo y reconocimiento de los derechos humanos en la sociedad internacional, éstas ideas impulsaron varias luchas de independencia de las potencias colonizadoras y el deseo de alcanzar el reconocimiento de sus derechos humanos, quedando consagradas en innumerables documentos, declaraciones, actas y constituciones en todo el mundo; por ejemplo, el 12 de junio de 1776 se declaró la Independencia de Virginia, en su texto se afirma que *todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y*

³ La ley natural prescribe respeto por la libertad y igualdad de todos los hombres y una sociedad será legítima si se garantiza el disfrute de los derechos y privilegios naturales

⁴ Etienne Llano, Alejandro, *La protección de la persona humana en el Derecho Internacional*, Editorial Trillas, México, 1987, p. 289.

poseen ciertos derechos inherentes de los cuales no pueden ser despojados o privados por ningún pacto. El 4 de julio de 1776, el Congreso de Filadelfia proclamó la Independencia de Estados Unidos, en ella se reconoce que *todos los hombres nacen iguales y que el Creador les otorga ciertos derechos inalienables entre los que destacan la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.* En 1787 se promulgó la *Constitución de Estados Unidos* y cuatro años después el texto constitucional fue completado con las *Diez Primeras Enmiendas de 1791* que consagran los derechos fundamentales del hombre.

Francia también se vio influida por esta corriente filosófica, el 26 de agosto de 1789, como resultado del movimiento social francés que luchó contra el absolutismo la Asamblea Constituyente aprobó la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en donde se afirma que “la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos”⁵; por lo tanto, consideró necesario plasmar en un documento solemne los derechos naturales que son sagrados e inalienables para todos los hombres. En los dos primeros artículos se afirman los principios que rigen los derechos civiles y políticos, como son el derecho a la propiedad, la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión; en lo que resta del texto consagra la soberanía popular, la ley como resultado de la voluntad del pueblo, la libertad religiosa, de opinión y de imprenta, y las garantías procesales, así como la seguridad de la persona.

Con el arribo de la democracia a Occidente desde la década de 1870 se logró preservar la libertad religiosa, los derechos humanos, el imperio de la ley, el gobierno representativo y responsable, y la legitimación de la movilización social. Así, en Estados Unidos, después de la guerra de independencia, y en Francia, con la tercera República francesa, se iniciaron grandes y perdurables experimentos en pro de la democracia liberal. Suiza, Holanda y los Países Escandinavos tomaron el mismo camino hacia la democracia liberal. En Italia después de su unificación se adoptó la política liberal. España logró estabilizar el gobierno

⁵ Etienne Llanos, Alejandro; *La protección de la...*, *op.cit.*, p. 34.

liberal, y las grandes monarquías centroeuropeas, Austria y Alemania, pasaron de la autocracia a constituciones semiliberales.

El primer logro desde el punto de vista jurídico e internacional en el reconocimiento y defensa de los derechos humanos se sitúa en la *Convención de Ginebra de 1864*, destinada a la protección de los más elementales derechos individuales en caso de conflicto armado. Dicha Convención fue el resultado del estremecimiento de la conciencia internacional ante los horrores de la guerra de Crimea (1854-1856), que produjo un millón de muertos.

1.3. La Organización de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos

Al término de la Segunda Guerra Mundial se celebró en la ciudad de San Francisco, del 25 de abril al 26 de junio de 1945, la Conferencia de las Naciones Unidas, cuyo tema principal fue la creación de una organización de carácter universal destinada a impedir una nueva confrontación mundial entre las naciones, que ocasionaría probablemente mayores estragos o incluso el exterminio total de toda forma de vida en el planeta. Como resultado de las sesiones se elaboró la Carta de las Naciones Unidas que dio origen a la instauración de la Organización de las Naciones Unidas y marcó un precedente importante al influir decisivamente en la historia de los derechos humanos, estableciéndose por primera vez en un documento de índole internacional, los principios para la protección y promoción de los derechos del hombre.

La Carta fue aprobada el 26 de junio de 1945 y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año, fecha en la que en adelante se conmemora el día de las Naciones Unidas. México, que es uno de los miembros fundadores, la firmó el 26 de junio y ratificó el 7 de noviembre de 1945,⁶ publicándola en el Diario Oficial el 17 de octubre de 1946. Asimismo, el 28 de octubre de 1947, México formuló la declaración de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación.⁷

⁶ Hernández Vela Salgado, Edmundo; Diccionario de Política..., *op.cit.*, p. 256.

⁷ Etienne Llano, Alejandro; La protección..., *op.cit.*, p. 39.

El preámbulo de la Carta de la Organización, afirma:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos

... a reafirmar 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 y las naciones grandes y pequeñas,...

El artículo 1, destaca entre los propósitos de las Naciones Unidas:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

El artículo 55, establece:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y de bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y a la libre determinación de los pueblos de la Organización promoverá:

...c. El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades humanas de todos sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión y a tales derechos y libertades...

Y por último, el artículo 56, estipula que:

Todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjunta separadamente, en cooperación con la organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.⁸

Con la firma y ratificación de la *Carta de la ONU*, los países miembros colocaron los cimientos para la construcción de un significativo sistema encaminado hacia el reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales del ser humano. En respuesta a los compromisos y necesidades señaladas en la Carta, la Organización nombró a la

⁸ ONU, Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Naciones Unidas, Nueva York, 1989, pp 1-2 y 28-29

Asamblea General y al Consejo Económico y Social como los principales órganos responsables de promover, presidir y poner en práctica los principios expuestos en la Carta, relativos a los derechos del hombre; así lo señalan los siguientes artículos:

La Asamblea General

Funciones y Poderes

Artículo 1

La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:

... ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

El Consejo Económico y Social

Funciones y Poderes

Artículo 62

El Consejo Económico y Social ... podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades...

Artículo 68

El Consejo Económico y Social establecerá comisiones de orden económico y social y la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones para el desempeño de sus funciones.⁹

1.3.1. La Declaración Universal de Derechos Humanos

En aplicación del artículo 68 de la Carta se creó en 1947 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, integrada por 43 representantes elegidos entre los países miembros por el Consejo Económico y Social, sus atribuciones principales son: realizar estudios e investigaciones sobre derechos humanos, analizar los progresos

⁹ ONU, Carta de las Naciones..., *op cit*, pp 9, 31-32 y 34

alcanzados en la esfera del Derecho Internacional, desarrollar instrumentos internacionales, prestar servicios de asesoría técnica y recibir denuncias ya sea escritas o verbales, sobre violaciones a los derechos del hombre.

El primer trabajo que encomendó la Asamblea General a la Comisión fue la elaboración de una declaración sobre derechos humanos. El 10 de diciembre de 1948 fue aprobada por la Asamblea General, la Declaración Universal de Derechos Humanos compuesta por 30 artículos; de los 58 países que estaban reunidos en la Asamblea General de la Organización 48 votaron a favor. “Esta tuvo como trasfondo ideológico, el racismo, los crímenes masivos, el genocidio, el exterminio de las culturas a partir de las ideologías e intereses que negaban explícita o implícitamente a las víctimas la calidad de ser humano”¹⁰

La Declaración indudablemente representa el primer instrumento internacional que concreta en un sólo documento los derechos que son concomitantes al ser humano, que comprenden los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales; sin embargo, la Declaración no posee el carácter de obligatoriedad para los Estados, porque fue redactada como una declaración de principios y no bajo la forma de tratado internacional; esto implica que el respeto y la aplicación de los derechos enunciados sean considerados a discreción de los países. A pesar de esto, es indudable que la Declaración es el reflejo del interés de la comunidad internacional en la esfera de los derechos fundamentales.

La Asamblea General, en su preámbulo proclamó a la Declaración “como el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deberán esforzarse a fin de que tanto los individuos como los países y las instituciones, inspirándose constantemente mediante la enseñanza y la educación, el respeto a esos derechos y libertades, y aseguren con medidas progresivas de carácter nacional, su reconocimiento y aplicación universales, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.”¹¹

¹⁰ ONU; La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York, 1993, p 3

¹¹ ONU; La Declaración Universal..., *op.cit* , p 4

Durante la elaboración de la Declaración, las diferentes concepciones con respecto a los derechos del hombre y a la sociedad entraron en conflicto, particularmente entre los grupos de países que representaban a los bloques Occidental y Oriental, debido a que eran portadores de una concepción distinta de los derechos humanos; sin embargo, esto no significó un obstáculo insalvable para que fuera aprobada la Declaración, la cual refleja en el contenido de su texto el predominio de los países del área Occidental y su valor jurídico quedó manifestado como una declaración de principios y no como una convención o tratado internacional debido a la dificultad de llegar a un acuerdo entre todos los países presentes. "Esto también se reflejó durante las votaciones en donde hubo ocho abstenciones por parte de Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Unión Soviética, Ucrania, Yugoslavia, Sudáfrica y Arabia Saudita."¹²

La Declaración Universal de Derechos Humanos no es obligatoria jurídicamente, sino moralmente, puesto que la Asamblea General de la ONU no tiene en principio competencia legislativa, y sólo puede hacer recomendaciones.

1.3.2. Los Pactos Internacionales de derechos humanos

Después de haber sido expresados los derechos humanos universalmente era necesario definirlos más específicamente, haciendo una interpretación minuciosa de cada uno de ellos con el objeto de construir el hilo conductor que propicie el reconocimiento y puesta en práctica de los derechos del hombre al interior de cada país, y que contribuya a mejorar la relación entre los miembros de una nación y sus gobernantes.

Este objetivo fue asumido nuevamente por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al preparar dos Pactos Internacionales y dos Protocolos Facultativos en 1945; pero no fue sino hasta 1966 cuando quedaron abiertos para su firma y ratificación por la Asamblea General, estos instrumentos son:

¹² Etienne Llano, Alejandro, *La protección..., op.cit.*, p 37

- EL Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y sus
- Protocolos Facultativos

1.3.2.1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976.

Es un instrumento jurídico internacional que consagra los derechos conocidos como de la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, que tienen como característica particular que el gobierno no sólo los concede sino además debe propiciar y participar en el desarrollo constante de cada uno de estas áreas para su completa efectividad. La relación que debe imperar para la realización de estos derechos, es la que determina la capacidad del gobierno para satisfacer las necesidades de sus habitantes y su verdadero compromiso para afrontar sus responsabilidades.

Los principales aspectos que el Pacto desarrolla ampliamente son: la autodeterminación de los pueblos económica, social y culturalmente; el trabajo, la seguridad social, la familia, la salud física y mental, la educación, el impulso para un mejor nivel de vida, la participación en la vida cultural y científica, etc. En la última parte del Pacto se especifica que, los Estados que lo ratifiquen están obligados a elaborar informes acerca de las disposiciones y progresos que estén realizando ante un Comité de expertos (creado en 1982, compuesto por 18 miembros) designado por el Consejo Económico y Social, para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y para valorar la posibilidad de actuar conjuntamente, a través del Consejo Económico y Social y de los organismos especializados de la ONU a nivel internacional en el mismo sentido.

1.3.2.2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue adoptado para su firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General a través de la Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Es un instrumento jurídico internacional, que reconoce derechos relacionados con el área civil y política o conocidos también como derechos de la primera generación, porque son derechos elementales en la vida de todo ser humano. Los temas que describe detalladamente son: la vida, la tortura, la esclavitud, la libertad de movimiento, la utilización de los recursos naturales, las leyes y procedimientos judiciales de los países, la privacidad, el respeto a las diferentes ideologías, la religión, la libertad de expresión, de opinión, de asociación y de reunión, el trato a los niños, las minorías y el sufragio. Los países que han ratificado este pacto, al igual que el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, deberán elaborar informes destinados a ser revisados por el Comité de Derechos Humanos. El Comité también tiene la capacidad de analizar las denuncias de algún Estado, que haya ratificado el Pacto, contra otro país que también lo haya hecho y no cumpla con lo estipulado en él.

1.3.2.2.1. El Primer Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), del 10 de diciembre de 1966 en vigor desde el 23 de marzo de 1976, faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir y estudiar denuncias hechas por un individuo que argumente ser víctima de violaciones a sus derechos consagrados en el Pacto por algún Estado infractor, pero antes de hacerlo

deben haberse agotado todos los recursos internos del país para que la denuncia proceda ante el Comité.

1.3.2.2. El Segundo Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 15 de diciembre de 1989, está dedicado especialmente a la abolición de pena de muerte, los aspectos más importantes que en él se señalan son: que no será ejecutada ninguna persona que se encuentre formando parte de la jurisdicción de un Estado que sea signatario del Protocolo; los Estados que se adhieran a él deberán tomar las medidas pertinentes para abolir la pena de muerte en su jurisdicción y sólo podrán hacer alguna reserva en tiempo de guerra como resultado de un delito muy grave de carácter militar realizado durante ese período.

1.3.3. Organismos especializados de Naciones Unidas que actúan en materia de derechos humanos

De la estructura de la Organización de las Naciones Unidas se derivan organismos especializados, vinculados estrechamente con el Consejo Económico y Social (CES) en virtud del artículo 57 de la Carta de la Organización.

Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos internacionales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en los estatutos, relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del artículo 63.

Artículo 63

El Consejo Económico y Social... podrá coordinar las actividades mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones

como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los miembros de las Naciones Unidas.¹³

La constante participación de la Organización de las Naciones Unidas a través de los Organismos Especializados, aunada a las diferentes actividades que desempeñan estos organismos, orientadas hacia diversos aspectos que atañen y preocupan a la Organización, han propiciado que en la actualidad gran parte de la labor que realiza la Organización en las áreas de salud, educación, economía, cultura y derechos humanos, entre otras, sean atendidas por estos organismos.

La función que desempeñan los Organismos Especializados en la esfera de los derechos del hombre recae principalmente en cuatro de ellos: la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Mundial de la Salud.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada en 1919, se incorporó a la ONU el 14 de diciembre de 1946; entre sus objetivos y actividades destacan: la planeación de programas y políticas que tienen como finalidad divulgar la justicia social, mejorar las condiciones de trabajo, la cooperación técnica, la capacitación, educación e investigación. La organización la componen representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores, en el mismo porcentaje, quienes trabajan en la adopción de los convenios y recomendaciones que posteriormente se convertirán en normas internacionales de trabajo relacionadas con la libertad de asociación, mejores condiciones de trabajo, sueldos, vacaciones, prestaciones e indemnización en caso de accidentes sufridos en el lugar de trabajo, seguridad, social e industrial, etc.

¹³ ONU, *Carta de...*, *op. cit.*, pp. 29 y 32

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (ONUECC o UNESCO), fue proclamada el 4 de noviembre de 1946, teniendo como principal objetivo contribuir con sus acciones para consolidar la paz y la seguridad internacionales, fomentando entre las naciones la colaboración en las áreas de la ciencia, educación, cultura y comunicaciones.

En el campo de los derechos del hombre se encarga de difundir los valores culturales de las naciones y la defensa del patrimonio cultural de los pueblos para evitar que los procesos de modernización demeriten o eliminen la identidad y diversidad culturales; encauza las políticas educativas de los países para su mejor aprovechamiento e impulsa a las Ciencias Sociales por considerarlas como la vía más importante para la coexistencia de las sociedades en medio de un ambiente de paz, justicia y derechos fundamentales; redacta estudios sobre los factores que atentan contra los derechos humanos, como el racismo, intolerancia, esclavitud, etc. Para dar a conocer a la sociedad internacional lo aberrante de estas prácticas, organiza cursos, conferencias y seminarios, estimula las actividades artísticas y culturales, la conservación del patrimonio cultural de los pueblos y patrocina publicaciones periódicas como el Correo de la UNESCO y libros, con los que la organización aspira a educar al individuo sobre la importancia y la necesidad de que prevalezcan los derechos del hombre.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (ONUAA o FAO), fue creada el 16 de octubre de 1945, sus actividades están dirigidas a mejorar las condiciones de vida y nutrición entre la población mundial, fomenta la producción y venta de productos originarios del campo, los bosques y mares, promueve la modernización del desarrollo rural para beneficiar a las poblaciones rurales y eliminar el hambre a nivel mundial. En busca de la consolidación de sus objetivos, la Organización alienta las inversiones en la agricultura, la transferencia de tecnología y la investigación agrícola. Al mismo tiempo, impulsa la conservación de los recursos naturales, su utilización racional y el desarrollo de las actividades relacionadas con la conservación y sensata explotación de la naturaleza, como la acuicultura. Proporciona asistencia técnica en todos los aspectos

que se dedica a fomentar e impulsar. Actualmente participa activamente en el Programa de lucha contra el hambre/Acción en pro del desarrollo, conjuntamente con la ONU, además de financiar el Programa Mundial de Alimentos.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), fue instaurada el 7 de abril de 1948 y su principal preocupación radica en que todos los pueblos del mundo disfruten de un mejor nivel de vida y salud mediante la colaboración entre los gobiernos y los pueblos en las áreas de educación, distribución de alimentos, la mejor utilización de agua potable, la salud materno-infantil, el control de las enfermedades infecciosas por medio de la inmunización, identificación y control de las enfermedades que afectan particularmente a una región y el *abastecimiento continuo de los medicamentos, etc*

Del Consejo Económico y Social (CES), se derivan diversos programas y organismos dedicados a diferentes campos de interés para las Naciones Unidas; algunos de ellos han dedicado un particular interés en materia de derechos del hombre: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (FNUI o UNICEF), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (FNUM).¹⁴

1.3.4. Conferencia Mundial de Derechos Humanos: Las actividades más recientes de las Naciones Unidas en el campo de los Derechos Humanos.

La Asamblea General acordó convocar el 18 de diciembre de 1990 a una Conferencia Mundial de Derechos Humanos a realizarse en 1993, a los

¹⁴ Para consultar información sobre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, pueden verse ONU, *ABC de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1994, pp. 201-203. El Centro de Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y los Refugiados*, Centro de Derechos Humanos Naciones Unidas, Ginebra, 1994, folleto informativo, n° 20, 47 pp., y los Informes anuales que el ACNUR elabora para dar a conocer sus actividades y la situación de los refugiados en el mundo. Sobre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, consultar: ONU, *ABC de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1990, 44 pp.; UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, 1994, 89 pp.; además de los informes anuales de la UNICEF. Sobre el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, revisar ONU, *Situación de la Mujer en el mundo, tendencias y estadísticas 1970-1990*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992, 188 pp., FPNU; *Situación de la Mujer*, Fondo de las Naciones Unidas para la mujer, 1993, 145 pp

representantes de los gobiernos, organismos especializados de las Naciones Unidas y organismos internacionales no gubernamentales, que en los últimos años se han multiplicado, teniendo cada vez una participación más activa en el campo de los derechos del ser humano.

Esta convocatoria es en respuesta a la valoración que la Asamblea General y el Secretario General de la ONU, el Sr. Boutros-Boutros Galí, hicieron de la situación de los derechos fundamentales en la sociedad internacional, considerando que a pesar del importante número de documentos, pactos, declaraciones, etcétera, que se han realizado para construir y perfilar el Sistema de Derecho Humanos, auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas, sumado al esfuerzo por hacer hincapié en demostrar y condenar las prácticas que atentan contra los derechos del hombre, afectando especialmente a las *personas más vulnerables de la sociedad, y violentan la dignidad del ser humano* y la paz mundial, predomina una clara ausencia de una auténtica toma de conciencia por parte de los gobiernos al no percatarse suficientemente de que no basta con la firma y ratificación de instrumentos internacionales, sino que es imperioso asumir el firme compromiso de generar los mecanismos idóneos para el pleno disfrute de los derechos humanos entre la comunidad internacional.

Así se nombró un Comité preparatorio, en el que podían participar representantes de todos los países miembros de las Naciones Unidas, al igual que representantes de los organismos especializados, con la encomienda de realizar propuestas para la Asamblea General sobre el Programa de la Conferencia.

Desde 1991 hasta mayo de 1993 se llevaron al cabo 4 períodos de sesiones en los que se aprobó el reglamento de la Conferencia; por su parte, los Estados celebraron reuniones a petición de la Asamblea General para determinar cuáles son los principales problemas que aquejan a cada región.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos se efectuó en Viena, Austria, del 14 al 25 de junio de 1993, contando con la participación aproximadamente de 7000 personas, entre

delegados de los países, de organismos especializados y organismos no gubernamentales. Como resultado de la Conferencia fue aprobada la Declaración y Programa de Acción de Viena sobre Derechos Humanos.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, al término de la Conferencia comentó que: “Al aprobar la Declaración y Programa de Acción de Viena, habían renovado el compromiso de la comunidad internacional de promover y proteger los derechos humanos y consideró que la Conferencia permitió una nueva visión de la acción mundial en pro de los derechos humanos hasta el próximo siglo.”¹⁵

“La Declaración y Programa de Acción de Viena pretende mejorar y fortalecer los sistemas internacionales, regionales y nacionales vigentes relativos a los derechos humanos mediante el perfeccionamiento y depuración de las 5 categorías básicas para la protección y promoción de los derechos humanos; que de acuerdo con la Conferencia Mundial, son:

- Aumento de la coordinación en la esfera de los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas.
- Igualdad, dignidad y tolerancia
- Cooperación, desarrollo y fortalecimiento de los derechos humanos
- Educación en materia de derechos humanos
- Aplicación y métodos de vigilancia

La Declaración y Programa de Acción de Viena reafirmó varios aspectos importantes e indispensables para la consolidación de los derechos fundamentales:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso...¹⁶.

¹⁵ ONU, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena*, Naciones Unidas, Nueva York, 1993, p. 1

¹⁶ *Ibidem*, p. 3

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como un derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales.

Como dice la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, “la persona humana es el sujeto central del desarrollo. El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Los Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. La comunidad internacional debe propiciar u cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo.”¹⁷

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomendó a la Asamblea General la creación del cargo de Alto Comisario para los Derechos Humanos, el cual fue creado posteriormente, el 20 de diciembre de 1993, con las siguientes atribuciones:

- Difundir y defender el completo desarrollo de los derechos humanos
- Realizar las actividades que le confieran los órganos miembros de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y hacer recomendaciones para el cumplimiento de éstos
- Esta encargado de proteger y promover todos los derechos humanos, especialmente el derecho al desarrollo por ser indispensable para la consolidación del resto de los derechos humanos
- Coordinar las actividades relacionadas con los derechos fundamentales y fomentar la cooperación internacional entre los países para encauzar sus esfuerzos
- Proporcionar asesoría y asistencia técnica y financiera entre los países que lo soliciten u organismos especializados
- Organizar programas de educación e información que son distribuidos públicamente
- Eliminar los obstáculos que se anteponen al desarrollo de los derechos humanos, analizando y proponiendo mecanismos más efectivos para la protección y promoción de los derechos

¹⁷ ONU, Conferencia Mundial..., *op cit.*, p.5.

del hombre, y
- Vigilar las actividades del centro de derechos humanos.¹⁸

Sus actividades son realizadas bajo la aprobación de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Secretario General. Cabe destacar que la Conferencia sobre derechos humanos fue un paso importante en el camino hacia la protección y defensa de los derechos humanos porque permitió que se analizaran los logros que en materia de derechos individuales se han alcanzado. La Conferencia se convirtió en un foro importante de análisis y exposición de los diferentes factores que involucran a los derechos del hombre, contó con un número importante de asistentes representantes de los países, de organismos no gubernamentales y de miembros de los órganos especializados de Naciones Unidas, y se convirtió en punto de referencia con relación a los aspectos que involucran a la sociedad internacional, gracias a ella se establecieron los lineamientos a seguir para cumplir con los objetivos planeados en la *Declaración Universal* y en los *Pactos Internacionales de Derechos Humanos*, y se establecieron nuevos objetivos para cumplir con los anteriores; sumado al esfuerzo convocado por las Naciones Unidas para la creación de la Conferencia, es necesario que los gobiernos tomen conciencia y asuman su responsabilidad de respetar y preservar los derechos humanos de sus nacionales y crear los medios propicios para que estos se desarrollen plenamente.

1.4. El Sistema Regional relativo a los Derechos Humanos

El sistema Universal de protección y promoción de los derechos humanos se ha enriquecido con la creación, casi paralela, de organismos regionales erigidos en virtud del artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas:

Ninguna disposición de la Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que

¹⁸ ONU, Conferencia..., *op.cit.*, p.7.

dichos acuerdos y organismos, y sus actividades, sean compatibles con los principios de las Naciones Unidas.¹⁹

Los sistemas universal y regional, en materia de derechos humanos, son dos procedimientos planeados para asumir la responsabilidad de proteger y difundir los derechos fundamentales tratando de mantener una buena relación y comunicación entre ambos y la colaboración necesaria para no interferir en el desempeño de las actividades que cada uno cumple de acuerdo con sus estatutos.

Los países que componen una región instauran organismos regionales aprovechando las peculiaridades que los caracterizan, como la cercanía, afinidades y básicamente las mismas necesidades que propician la unión de varias naciones en busca de un mismo objetivo. La importancia y trascendencia, derivada de la existencia del sistema regional de derechos humanos, radica en la posibilidad de resolver o encauzar aquellos aspectos que afectan particularmente a la región y que son considerados en el sistema universal.

Los organismos regionales pueden ejercer una vigilancia más estrecha en las situaciones y denuncias que se presentan y que difícilmente el sistema universal, a través de sus organismos, podría atender, particularmente a las víctimas. Los dos métodos coexisten en medio de un proceso de cooperación, respeto y estímulo para no interferir en sus gestiones y esfuerzos por mejorar la situación de los derechos fundamentales en la sociedad internacional.

Una característica que es importante resaltar en la relación entre los dos mecanismos, es la posibilidad de que jurídicamente se interpongan con respecto a la solución o procedimientos empleados frente a una denuncia o demanda. Previendo esta situación, diferentes instrumentos internacionales señalan al respecto: el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 5, dispone:

El Comité no examinará ninguna comunicación de un individuo a menos que se haya cerciorado de que el mismo asunto no ha

¹⁹ ONU, Carta de las Naciones..., *op cit.*, pp 26 y 27.

sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales...

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 46 y 47 señalan:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos exige que para una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 y 45 sea admisible, se requiere que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otros procedimientos de arreglo internacional.

Y 47

La Comisión impone que sea inadmisibile toda comunicación o petición sea substancialmente la reproducción de peticiones o comunicaciones anteriormente ya examinadas por otros organismos internacionales.²⁰

El sistema regional de protección y promoción de los derechos humanos lo integran:

- el sistema americano
- el sistema europeo y
- el sistema africano

Cada uno de ellos se compone de un órgano regional, de instrumentos jurídicos y de instituciones regionales especializadas; en su conjunto representan el esfuerzo de los países por llegar a un acuerdo sobre la importancia de reconocer por medio de los derechos del hombre, la dignidad y naturaleza del ser humano, y la voluntad de actuar decididamente ante las necesidades, que en el campo de los derechos humanos, existen en cada región.

1 4 1 El Sistema Americano

La difusión, amparo y reglamentación jurídica de los derechos fundamentales en el Continente Americano se realizó bajo el auspicio de la Organización de Estados Americanos (OEA), instaurada en 1948 en la ciudad de Bogotá, en vigor desde el 13 de diciembre de 1951. De entre los preceptos más

²⁰ ONU, La Declaración..., *op. cit.*, p.25

importantes la Asamblea General en su Resolución 1386 (XIV), del 20 de noviembre de 1959, destaca el deseo de proclamar los derechos humanos.

Los principales instrumentos e instituciones dedicados a la protección de los derechos humanos son: la *Declaración de los Derechos y Deberes del hombre de 1948*, la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos*, conocida también como *Pacto de San José, de 1969*, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* y la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

Este sistema incluye dos regímenes distintos tanto en cuanto a los derechos que protege como con respecto al órgano u órganos que se encargan de su protección. Uno de ellos se aplica a los países que no son miembros de la Convención Americana de Derechos Humanos. La protección y promoción de los derechos humanos se realiza teniendo como fundamento la Carta Reformada de la Organización de Estados Americanos (artículos 5, 15, 112 y 150), y el órgano que los protege es La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El otro sistema se aplica a los países que forman parte de la Convención Americana, sus obligaciones se encuentran en la Carta Reformada, en la Convención, así como en los estatutos que componen la Comisión y la Corte. Los derechos reconocidos para los países miembros están señalados en la Comisión y los órganos de protección de protección son la Corte Interamericana y la Corte Interamericana.

La *Declaración de Derechos y Deberes del Hombre de 1948*, está fuertemente influida por la *Declaración Universal de Derechos Humanos* del mismo año; los derechos que incluye son el derecho a la vida, la familia, la libertad, la igualdad, la nacionalidad, la protección ante la ley y la justicia.

La *Convención Americana sobre los Derechos Humanos* unificó los diferentes criterios que existían en la región con respecto a los derechos fundamentales; además, propicia las medidas de cooperación técnicas y económicas entre los Estados miembros para alcanzar

la completa realización de los derechos humanos derivados de las normas políticas, económicas, sociales, científicas y culturales contenidas en la *Carta de la OEA*.

La *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, tiene como fuente principal la *Convención Europea*, sin embargo existen algunas diferencias ya que considera a la jurisprudencia e incluyó algunas normas innovadoras con respecto a los derechos que reconoce en cuanto a la competencia y los mecanismos de los órganos de aplicación, particularmente en relación con la Corte. Fue constituida en 1959, emprendió sus actividades en 1960. Su misión es la de promover la observancia y el apoyo de los derechos humanos, además de servir como órgano consultivo de los tópicos de la organización. Tiene la capacidad de recibir denuncias de cualquier persona, grupo de individuos y organizaciones no gubernamentales, quienes aseguren que un Estado miembro de la Convención ha violado alguno de sus estatutos; para que la denuncia proceda debe el Estado infractor haber aceptado previamente la competencia de la *Comisión* y ratificado la *Convención Americana*.

La Convención contiene cuatro partes fundamentales, estas son: a) las normas relativas a las responsabilidades que los Estados parte adquieren, es decir, que las normas de derecho interno deben ser adecuadas a las normas que consagra la Convención. b) las normas que consagran definen y reconocen los derechos internacionales relacionados con las personas, los relativos a los derechos civiles y políticos, c) las normas relacionadas a los órganos de protección, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana. y d) las disposiciones generales, es decir, las firmas, ratificaciones, adhesiones, entrada en vigor, reservas, enmiendas y denuncias.

La *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, se compone de siete jueces nacionales de los Estados parte de la OEA, son elegidos a título personal por los países miembros de la Convención, cada nación puede proponer hasta tres candidatos, de los cuales por lo menos uno deberá ser nacional de un país distinto del propuesto. Son elegidos cada seis años y sólo se podrán reelegir una vez. La Corte reconoce la posibilidad de contar con jueces *ad hoc* en el caso en que uno de ellos sea llamado a conocer un asunto fuera de la

nacionalidad de uno de los Estados parte, en dicha situación el otro Estado parte en el caso podrá designar a un juez de su elección para que integre la Corte. La Corte tiene la facultad de decidir sobre las controversias relacionadas con violaciones a los derechos humanos, cometidas por algún país miembro de la Convención, para que sea llevado ante la Corte un litigio, el Estado infractor debe haber aceptado con anterioridad la jurisdicción de la Corte. Los casos individuales no pueden someterse a la jurisdicción de la Corte para ser analizados.

La Corte posee dos competencias, la contenciosa (artículos 61 y 63) y la consultiva (artículos 62 y 64). La competencia contenciosa requiere de una declaración expresa por parte de los países miembros de la Convención, ésta se ejerce con base en la facultad que poseen las partes contratantes y de la Comisión para someter un asunto ante la Corte; las personas, organizaciones o grupos no pueden presentarse ante la Corte.

La competencia se refiere a que la Corte puede ser consultada por los países miembros de la OEA y por los órganos enumerados en la Carta Reformada de la OEA, la consulta puede ser solicitada para interpretar los estatutos que componen a la Convención Americana. Así mismo, a solicitud de un país miembro de la OEA, la Corte puede brindar opiniones con respecto a la compatibilidad entre sus leyes internas y la Convención u otros tratados relacionados a la protección de los derechos humanos en los países americanos. Es así, que la Corte posee un amplio margen de acción en cuanto al tipo de consultas que sobre la materia es capaz de realizar.

1.4.2. El Sistema Europeo

El pilar del sistema europeo de protección y promoción de los derechos humanos es el Consejo de Europa, cuya carta constitutiva señala en el artículo 1º que:

La meta del Consejo Europa consiste en realizar una unión más estrecha entre sus miembros al objeto de salvaguarda y promover los ideales y los principios que son patrimonio común y favorecer

su progreso económico y social.²¹

Asimismo, el artículo 3º determina como principio normativo y fundamental que condiciona el ingreso al Consejo:

El principio en virtud del cual toda persona colocada bajo jurisdicción debe gozar de los derechos del hombre y las libertades fundamentales y que al mismo tiempo compromete a los Estados a

colaborar sincera y activamente para conseguir los propósitos enunciados.²²

Los principios que rigen al sistema europeo se encuentran en la *Convención Europea para Protección de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales*, conocida también como *Convención de Derechos Humanos*, que contiene los derechos básicos que rigen a la región europea relacionados principalmente con los derechos civiles y políticos y en menor grado los económicos, sociales y culturales.

Desde la creación de la *Convención Europea* hasta 1993, se han anexado 10 Protocolos para explicar y determinar particularmente algunos derechos que requieran ser delineados en forma más detallada; de igual manera, los Protocolos han sido redactados para mejorar y adaptar la defensa de los derechos del hombre a los cambios y acontecimientos que se suscitan en la sociedad internacional, particularmente en la región europea, y para encauzar y dilucidar algunos aspectos que no estén claramente expresados sobre el procedimiento y la práctica de las instituciones dedicadas a los derechos del hombre en el Consejo Europeo.

El 18 de octubre de 1961 se firmó en Turín, la *Carta Social Europea*, en vigor desde el 26 de febrero de 1965, en la que se enumeran 19 derechos, entre económicos, sociales y culturales, similares a los descritos en los Pactos Internacionales de Derechos de las Naciones Unidas.

Del Consejo Europeo se desprenden tres instituciones responsables de la vigilancia y el

²¹ Vasak, Karel (cord.): *Les dimensions internationales des droits de l'homme*. UNESCO, Paris, 1978, pp. 535-537

²² *Ibidem*, pp. 538-539

fortalecimiento de los derechos del hombre descritos en la *Convención Europea* y sus Protocolos; éstas son: la *Comisión Europea de Derechos del Hombre*, la *Corte Europea de Derechos del Hombre* y el *Comité de Ministros*

La Comisión es la Institución responsable de asegurar el respeto y cumplimiento de los acuerdos celebrados entre los Estados: analiza cualquier denuncia hecha por algún país miembro, por particulares, organismos no gubernamentales o grupos de personas, siempre que el Estado al que se le acusa sea miembro de la Convención y la Comisión respectivamente, y reconozca la competencia de ésta última. Para ser analizados los casos de denuncia ante la Comisión deben anticipadamente haberse agotado los recursos del derecho interno del país en cuestión, y de no existir solución, entonces se podrá acudir a la Comisión antes de 6 meses. La solución a un conflicto siempre deberá apegarse a los principios del Derecho Internacional y la Comisión actuará buscando un arreglo amistoso entre las partes involucradas.

La Corte Europea de Derechos del Hombre analiza y lleva a juicio los casos que considere como violatorios a los derechos del hombre, para ello, el Estado infractor tuvo que haber declarado que reconoce la jurisdicción obligatoria de la Corte, pues en caso contrario la Corte no podrá intervenir para solucionar la denuncia. La presentación de presuntas violaciones a los derechos fundamentales sólo la pueden realizar los Estados. Si un individuo desea solicitar el apoyo de la Corte sobre una violación cometida por el Estado al que pertenece, tendrá que acudir ante la Comisión y ésta decidirá si el asunto es remitido a la Corte. La Corte en este sentido es determinante al considerar que sólo la Comisión y el Comité pueden presentar denuncias además del Estado.

La Corte no sólo revisa los informes que le envía la Comisión, sino también valora los hechos y hace su propio análisis; su veredicto es definitivo y por lo tanto, el país infractor debe ceñirse a la decisión y sentencia de la Corte. Además de poseer carácter contencioso, la Corte elabora opiniones consultivas sobre aspectos legales y la interpretación de la Convención y sus Protocolos.

Las funciones del Comité de Ministros son principalmente las de supervisar y ejecutar los informes que le envía la Comisión relacionados con violaciones a los derechos humanos, analiza los hechos y determina si se ha cometido alguna infracción a la Convención, de ser así, establece un período de tiempo para que el Estado involucrado solucione el problema bajo supervisión del Comité.

1.4.3 El Sistema Africano

El organismo regional que se preocupa por los derechos del hombre en el Continente Africano es la Organización de la Unidad Africana (OUA), constituida el 26 de mayo de 1963 en Addis-Abeba, Etiopía. El Preámbulo de la Carta y su texto mencionan aspectos vinculados con los derechos del hombre.

Conscientes del hecho de que la libertad, la igualdad, la justicia y la dignidad son objetivos esenciales para la realización de las legítimas aspiraciones de los pueblos africanos. Persuadidos de que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos a cuyos principios confirmamos nuestra adhesión, proporcionan sólidas bases para una pacífica y fructífera cooperación entre los Estados...²³

Además, de que estos principios dieron origen a la creación de la OUA, el artículo 2 dispone:

La OUA favorecerá la cooperación internacional habida cuenta de la Carta de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos.²⁴

La *Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos* fue adoptada por la OUA en junio de 1981 y entró en vigor en octubre de 1986, marcando un precedente importante en la historia, desarrollo y evolución de los derechos humanos, en ella quedaron plasmados derechos de la primera y segunda generaciones y en el capítulo dos se prescriben deberes que los individuos están comprometidos a respetar con relación a la sociedad, la familia, la

²³ Vasak, Karel, *Les dimensions...*, *op cit.*, p 645

²⁴ *Ibidem*, p 646

comunidad internacional, el Estado, etc. El artículo 29 señala:

El deber de los individuos de preservar el desarrollo armonioso de la familia y el respeto y, en caso de necesidad, de mantener a los parientes; servir a la comunidad internacional y no comprometer la seguridad del Estado, preservar y fortalecer la solidaridad nacional; y la independencia e integridad territorial entre los países contribuyendo a su defensa. Los individuos también tienen el deber de trabajar y pagar impuestos; preservar los valores de la cultura africana y contribuir en la promoción de la Unidad Africana.²⁵

La Carta es notable por el establecimiento que hace de los derechos y de los deberes de los miembros de la sociedad, de la organización y operación de sus instituciones y también por la articulación de sus derechos, la cual no tiene precedente entre otras convenciones de derechos humanos.²⁶

La Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos se ocupa de interpretar los aspectos contenidos en la Carta a petición de algún país contratante; se aseguran de que la protección de los derechos humanos sea bajo las condiciones establecidas en la Carta, y examina informes que los países realizan periódicamente. Para dar a conocer la situación de los derechos humanos en su territorio; después de analizarlos, la Comisión puede redactar un resumen y hacer las recomendaciones que considere pertinentes al Estado infractor; también analiza notificaciones hechas por personas que sean víctimas de violaciones a sus derechos, o comunicaciones hechas por terceras personas; en ambos casos la Comisión elabora sus recomendaciones para encontrar una solución pacífica al problema.

La Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA analiza el resultado de las investigaciones hechas por la Comisión, determina si existe o no violación a los estatutos de la Carta y hace sus recomendaciones para evitar que el Estado continúe violando los principios establecidos, y en caso necesario repare o modifique su actitud, evitando crear un conflicto mayor entre los países integrantes de la Organización de la Unidad Africana.

²⁵ *Ibidem.* p. 649

²⁶ *Ibidem.* p. 650

La Asamblea se convierte en el segundo cuerpo o instancia prevista para la protección de los derechos y libertades trazados en la Carta Africana.

1.5. El papel de los Organismos Internacionales no Gubernamentales

Los ONG son entidades de carácter privado, constituidas entre particulares independientemente de la acción o participación del Estado, no tienen un fin lucrativo, se mantienen gracias a la recepción de recursos adquiridos a través de donativos, de la venta de publicaciones que ellos mismos elaboran, de artículos emblemáticos de la organización y de la planeación de cursos, seminarios y conferencias.

Constituyen una esfera intermedia entre el individuo y el Estado, y entre el individuo y la sociedad internacional; su organización responde a la necesidad de defender y de dar a conocer elementos o aspectos, de diferente naturaleza, que están inmersos en la sociedad nacional e internacional y que debido a su situación requieren de atención específica e interés por parte de los gobiernos para su correcta dirección y/o solución. En materia de Derechos Humanos, existen numerosas organizaciones internacionales no gubernamentales, entre las que podemos mencionar a *Amnistía Internacional*, *Asociación Internacional de Abogados*, *Federación Internacional pro Derechos del Hombre*, *America's Watch*, etcétera. Sus actividades principalmente están enfocadas a la recepción de denuncias, investigan y documentan las violaciones a los derechos humanos, y redactan y elaboran publicaciones con los informes sobre las denuncias que analizan y sobre la situación en general de los derechos humanos en un determinado país.

En la última Conferencia sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, en el texto de la declaración se mencionaron aspectos importantes relacionados con las organizaciones no gubernamentales, sus actividades se han diversificado y multiplicado, así como su número en los últimos años; se valoró su influencia en la vida internacional y se llegó a la conclusión de que es necesario estrechar las relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales para mejorar las actividades encaminadas hacia la difusión y el resguardo de los derechos fundamentales en todos sus aspectos

Después de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se nombró en la Oficina del Alto Comisionado/Centro de Derechos Humanos, un oficial de enlace con las organizaciones no gubernamentales a fin de mejorar la comunicación entre ambas instancias, incluyendo la preparación de reuniones de información y la creación de una base de datos sobre organizaciones no gubernamentales de todo el mundo dedicadas a los derechos del hombre.

En la actualidad los organismos internacionales no gubernamentales trabajan activamente con los órganos de Naciones Unidas encargados de los derechos humanos, proporcionándoles información y conocimientos sobre algunos casos de violaciones y contribuyen de manera efectiva en la ejecución de las actividades de la organización, especialmente en las esferas de la información, educación y difusión de materiales y publicaciones de Naciones Unidas.

El respeto al derecho ajeno es la paz.

Benito Juárez

CAPITULO 2

CAPITULO II

2 Los derechos humanos en México

En nuestro país los derechos humanos han influido determinadamente en el origen, conformación y consolidación del Estado Mexicano, así como en su participación e influencia en la sociedad internacional a partir de los principios que nutrieron la lucha por la Independencia de la corona española; en el derrocamiento del autoritarismo y la injusticia social durante el período de Porfirio Díaz, y en la consagración y vigencia de las garantías individuales en la Constitución de 1917. Al mismo tiempo, la política exterior del país se ha caracterizado a través de los años por la participación activa en los foros internacionales destinados a defender los derechos del hombre y por la firma y ratificación de los diversos instrumentos y convenios sobre derechos humanos.

2.1 Antecedentes en el ámbito nacional

El reconocimiento de los derechos humanos en México puede dividirse en dos importantes períodos, el primero se caracteriza porque son definidas y plasmadas en trascendentales documentos las libertades que a todo hombre le corresponden por su naturaleza, el segundo se refiere al reconocimiento y consagración de los derechos humanos en las Cartas Constitutivas del país.

2.1.1. Libertades fundamentales reconocidas a través de distintos documentos previos a la Constitución.

En los documentos: *Bando de Abolición de la Esclavitud, de 1810* elaborado por Miguel Hidalgo y Costilla, y *Sentimientos de la Nación*, escrito por José María Morelos y Pavón en 1813 encontramos el primer y más importante reconocimiento a las

libertades fundamentales realizado en México, ambos fueron influidos por el pensamiento liberal desarrollado durante los siglos XVII y XXIII. Hidalgo y Morelos, conocedores de la enorme desigualdad injusticia de la que era objeto la población indígena de aquella época, lucharon por erradicar esas enormes diferencias y consolidar el sueño de Independencia del yugo español.

El discurso político que pronunció Miguel Hidalgo en Guanajuato el 16 de septiembre de 1810 enarbola el deseo de libertad, inexistente para la mayoría de la población, como uno de los principales derechos del hombre y factor determinante para el bienestar de la población. El texto señala lo siguiente:

Mis amigos y compatriotas; no existen ya para nosotros los tributos; esta gabela vergonzosa, que sólo conviene a los esclavos la hemos sobrellevado hace tres siglos como signo de la tiranía y servidumbre; terrible mancha que sabremos lavar con nuestros esfuerzos. Llegó el momento de nuestra emancipación; ha sonado la hora de nuestra libertad; y si conocéis su gran valor, me ayudaréis a defenderla de la guerra ambiciosa de los tiranos. Pocas horas me faltan para que veáis marchar a la cabeza de los hombres que se precian de ser libres. Os invito a cumplir con este deber. De suerte que sin patria ni libertad, estaremos siempre a mucha distancia de la verdadera felicidad...²⁷

Una vez que Hidalgo se comprometió por la consolidación de la Independencia de México, el siguiente paso que dio fue declarar abolida la esclavitud en el territorio mexicano, proclamada en el documento del 6 de diciembre de 1810 en Guadalajara, Jalisco.

Desde el feliz momento en que la valerosa nación americana tomó las armas para sacudir el pesado yugo, que por espacio de cerca de tres siglos la tenía oprimida, uno de sus principales objetos fue extinguir tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna: más como en las críticas circunstancias del día no se pueden dictar las providencias adecuadas a aquel fin por la necesidad de reales que tienen el reino para los costos de la guerra se atiende por encima a poner el remedio en lo más urgente por las declaraciones

²⁷ CNDH, Derechos Humanos..., *op. cit.*, p 28

siguientes:

Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días so pena de muerte, que se aplicará por transgresión de este artículo.²⁸

José María Morelos y Pavón, preocupado por las injusticias que padecía la mayoría de la población (obreros, campesinos, jornaleros e indígenas), aunado al descontento de la clase media provocado por el dominio español, se incorporó a la lucha por la Independencia del país. El 14 de septiembre de 1813 en Chihuahua pronunció lo que puede considerarse como el primer intento de Constitución Política, el texto *Sentimientos de la Nación*. " En el esboza un nuevo sistema, teñido de humanismo igualitario y cristiano."²⁹

De este valioso documento, los artículos relacionados con los derechos humanos son los siguientes.

Artículo 1

Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía y que así se sancione dando al mundo las razones.

Artículo 5

La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

Artículo 9

Que los empleos los obtengan sólo los americanos.

Artículo 10

Que no se admitan extranjeros, si no son capaces de instruir en las artesanías y libres de toda sospecha.

²⁸ *Ibidem*, p. 29.

²⁹ CNDH, *Derechos Humanos, testimonio...*, *op. cit.*, p.30

Artículo 11

Que la Patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo al tiránico, sustituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta Nación.

Artículo 13

Que las Leyes generales comprendan a todos sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

Artículo 15

Que la esclavitud se prescriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud

Artículo 17

Que a cada uno se le guarden las propiedades y respetos en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores

Artículo 18

Que en la nueva legislación no se admita la tortura.³⁰

2.1.2. Reconocimiento y legislación en materia de derechos humanos en el Constitucionalismo mexicano.

El segundo período se refiere al reconocimiento y consagración de los derechos humanos en las Cartas Constitutivas de México, éstas son la de 1814, 1824, 1857 y 1917. Cada una de ellas es el resultado del esfuerzo y preocupación de sus creadores por mejorar las condiciones de vida y de desarrollo de los mexicanos.

³⁰CNDH, Derechos Humanos, testimonio..., *op. cit.*, p 33.

2.1.2.1. La Constitución de 1814

La Constitución de 1814 es producto del movimiento de Independencia organizado, encabezado y promulgado por Miguel Hidalgo en 1810; para liberar a los mexicanos de: las enormes diferencias sociales, políticas económicas en las que vivían, de la discriminación racial, de la precaria situación de los indígenas, campesinos, jornaleros y obreros, de la esclavitud, de la injusta distribución de la tierra, del control de los recursos naturales en manos de unos cuantos, de los excesivos gravámenes fiscales que debían ser retribuidos en su mayoría al reino de España, de la imposibilidad de que los indígenas pudieran obtener los beneficios de desempeñar un cargo público o tener acceso a la cultura y educación. La Constitución contiene 17 artículos relativos a los derechos del hombre, como son el derecho de igualdad, seguridad, propiedad y libertad. A pesar, de no haber tenido vigencia, la Constitución es un importante antecedente para posteriores constituciones.

2.1.2.2. La Constitución de 1824

En 1824 fue redactada la primera Constitución Federal en México, en ella fueron incorporados derechos humanos inspirados en la Constitución de 1814, los artículos relativos a los derechos humanos son:

Artículo 147

Queda para siempre prohibida la pena de confiscación de bienes. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria.

Artículo 148

Queda para siempre prohibido todo juicio por comisión y toda ley retroactiva.

Artículo 149

Ninguna autoridad aplicará clase alguna de tormentos sea cual fuere la naturaleza y estado del proceso.

Artículo 150

Nadie podrá ser detenido, sin que haya semi plena prueba o indicio de que es delincuente.

Artículo 151

Ninguno será detenido solamente por indicios mas de setenta horas.

Artículo 152

Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros oficios de los habitantes de la república, si no es en los casos expresamente dispuestos por ley y en la forma que esta determine.

Artículo 153

A ningún habitante de la república se le tomará juramento sobre hechos propios al declarar en materias criminales.³¹

2 1.2.3. La Constitución de 1857

La dictadura de Antonio López de Santa Anna y su impotencia para resolver los problemas que afectaban al país propiciaron el surgimiento de un movimiento armado conocido como la Revolución de Ayutla, el cual proponía la destitución de Santa Anna y la formación de un Congreso Constituyente encargado de elaborar una nueva Constitución.

El Congreso se reunió el 18 de febrero de 1856, lo integraron miembros del Partido Liberal, Conservador y Moderado, sus diferencias ideológicas provocaron un fuerte enfrentamiento entre las diferentes facciones. Los conservadores luchaban por que se

³¹CNDH, *Derechos Humanos, testimonio...*, *op. cit.*, pp 36-37.

mantuviera el orden establecido en el pasado y reconocían los derechos humanos en forma parcial; los liberales defendían la propuesta de que se reglamentaran ampliamente los derechos humanos; y el partido moderado era claramente partidario de las ideas de los conservadores. Después de casi un año de debates, finalmente el 5 de febrero de 1857 los diputados y el Presidente de la República firmaron la Constitución, misma que se caracterizaría especialmente del resto de las Constituciones que hasta el momento se habían realizado en México, por ser “la primera que incluyo un capítulo especial de garantías individuales o derechos del hombre y un sistema jurídico de protección de los derechos del hombre. Los autores del proyecto de los de 1856 consideraron a los derechos del hombre como naturales y superiores a la autoridad, a la ley y a la sociedad misma, y no simples limitaciones al poder publico.”³²

Cabe destacar que, la Constitución de 1857 “refleja fielmente los principios de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.”³³ Los artículos que se refieren a los derechos del hombre son los siguientes:

Artículo 1

El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deberán respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Artículo 2

En la República mexicana todos nacen libres. Los esclavos que pisen territorio nacional, recobrarán, por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes.

Artículo 3

La enseñanza es libre. La ley determinara que profesiones necesitan título para su ejercicio y con que requisitos se deben expedir.

³² Díaz, Lilia et al.; *Historia General de México*, Editorial Harla, México, 1987, p.835.

³³ CNDH; *Derechos Humanos...*, *op. cit.*, p.44.

Artículo 4

Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que acomode siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni a uno ni a otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque derechos de terceros, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando los de la sociedad.

Artículo 6

La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administración, sino en el caso de que el ataque moral sea en contra de los derechos de terceros, provoquen algún crimen o delito, o perturbe el orden público.

Artículo 7

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier tema. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir a los autores o impresores fianza, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida paz pública. Los delitos de imperante serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por lo tanto que aplique la ley y designe la pena.

Artículo 8

Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica respetuosa; pero en materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República...

Artículo 9

A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...

Artículo 10

Todo hombre tiene el derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa...

Artículo 11

Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante.

Artículo 12

No hay ni se reconocen en la República, títulos de nobleza ni prerrogativas, ni honores hereditarios...

Artículo 14

No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal que previamente haya establecido la Ley

Artículo 15

No se celebraran tratados para la extradición de reos políticos, ni para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito condición de esclavos...

Artículo 16

Nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio, papeles, posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente...

Artículo 17

Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para ejercer su derecho...

Artículo 28

No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria...

Artículo 101

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad federal 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 la autoridad de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 102

Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas de origen jurídico que determinará una ley...³⁴

2.1.2.4. La Constitución de 1917

La Revolución mexicana de 1910 fue la lucha armada por alcanzar la justicia social, como parte integral de los derechos humanos, que eran casi inexistentes para la gran mayoría de los mexicanos durante el gobierno de Porfirio Díaz; se buscaba acabar con la dictadura, con las diferencias abismales entre la población y la posición de privilegio político, económico y social de una minoría protegida y privilegiada por el Presidente Díaz, mientras que la mayoría de la población se encontraba desprotegida, víctima de la sobre explotación, del despojo de sus tierras, el hambre, la represión, etcétera. Esto generó un clima de descontento e inconformidad insoslayable que no sólo compartían los más desprotegidos, campesinos, jornaleros, desempleados, obreros, etc. Sino además algunos grupos oligárquicos, quienes estaban molestos por la rigurosa delimitación de clases impuesta por el Presidente y lo inflexible de su mandato.

Estos antecedentes provocaron el movimiento armado, encabezado por Francisco Villa, Emiliano Zapata y Venustiano Carranza; el zapatismo tuvo como principio el derecho a la tierra y pugnaba por la reforma agraria, el villismo pedía el restablecimiento de la Constitución de 1857, para después ocuparse de las reformas económicas y sociales que requería la nación, y el constitucionalismo pretendía realizar reformas de tipo económico y social antes de regresar al régimen de derecho.

³⁴ CNDH, Derechos Humanos..., *op cit.* pp 45 -46.

Posteriormente, los movimientos zapatistas y villista se identificaron por sus ideales, mientras que el movimiento constitucionalista seguía luchando individualmente por alcanzar su objetivo. Después de años de lucha, el zapatismo y el villismo, a finales de 1915, carecían de sustento militar y esto permitió que quedara como triunfador el movimiento constitucionalista; de acuerdo con el Plan de Guadalupe de 1913, Carranza se encargó interinamente del Poder Ejecutivo.

El 19 de septiembre de 1913, Carranza llegó a Hermosillo en donde pronunció un discurso públicamente en el que habló por primera vez de las reformas sociales que pretendía llevar en todo el país, al término de la Revolución.

...sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que conozca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosamente la lucha social ...las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no sólo es repartir tierras y las riquezas naturales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, ...es algo más grande y más sagrado; es establecer el equilibrio de la conciencia nacional, creando una nueva Constitución.³⁵

El 14 de septiembre de 1916, Carranza propuso la creación de una Asamblea Constituyente considerando que era necesario no sólo restablecer la Constitución de 1857, sino incorporar los derechos sociales, así como también las demandas y carencias populares expuestas durante la revolución.

Del 16 de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917 se llevaron al cabo las reuniones y discusiones del Congreso Constituyente para la creación de lo que posteriormente se conocería como la *Constitución de 1917*. "Era preciso que los ideales perseguidos por los hombres que hicieron la Revolución tomaran sustancia en un cuerpo legal armónico y actualizado, sino se quería una guerra perpetua entre los mexicanos."³⁶

³⁵ Mendiola, Ferrer, Gabriel; Crónica del Constituyente, Secretaría de Gobernación, 1957, p. 3

³⁶ Lara Ponte, Rodolfo; Los Derechos..., *op cit*, p. 136.

El constituyente de 1857 marcó un hito en la historia nacional, consagrando los derechos del hombre en la norma de normas. Del mismo modo, en 1917 los debates desembocarían en una novedad jurídica internacional: elevar a rango constitucional los derechos sociales.³⁷

Con la Revolución Mexicana como la primera revuelta de carácter social del siglo, la idea de justicia popular como parte de los derechos humanos, se incorpora al derecho constitucional como una aportación original y altamente significativa de México al mundo en materia de derechos humanos.

Los miembros del Congreso Constituyente de 1917 retomaron algunos artículos de las constituciones antecesoras, derechos denominados de la primera generación, pero los derechos que incorporó en los planos económico y social representaban una ruptura, más que una evolución respecto al orden jurídico anterior, sobre todo porque tuvieron como fuente real e indiscutible el movimiento social revolucionario de principios de siglo, cuya finalidad era mitigar las difíciles condiciones que padecían los gobernados de los estratos populares.³⁸ La importancia de la Constitución de 1917 radica en que marcó un antecedente importante en la historia de los derechos del hombre ya que por primera vez se adoptaron los derechos sociales en un Acta Constitutiva y esto sirvió como ejemplo para la redacción de posteriores Constituciones en otros países

Los derechos humanos consagrados en la Constitución de 1917 se encuentran en el capítulo I bajo el nombre de Garantías Individuales. Para efectos de la investigación, con respecto a las garantías individuales sólo mencionaré aquellos artículos que considero más importantes como parte del análisis que realizo en el capítulo 2 relativo a la política de derechos humanos en México.

³⁷ *Ibidem*, p 149.

³⁸ *Ibidem*, p 158.

2.2. La política de derechos humanos desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari hasta la época actual

Los derechos humanos en México a partir de la administración de Carlos Salinas de Gortari recibieron un tratamiento especial, en comparación con los gobiernos anteriores, con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como la Institución que a nivel nacional tiene a su cargo la promoción y defensa de los derechos humanos de los mexicanos.

Esta decisión puede ser analizada como una política renovada de derechos humanos que se refiere a la forma como serán atendidos todos los asuntos relativos a los derechos del hombre en el país, sin embargo es importante analizar los motivos por los que se constituye e institucionaliza a nivel nacional una política encaminada hacia la promoción y la defensa de los derechos humanos en México, es indispensable conocer en que contexto ésta decisión fue necesaria para continuar con el programa político diseñado por la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

2.2.1. Circunstancias que motivaron la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Su gobierno inició teniendo como principal objetivo la modernización del país la cual consistió básicamente en la Reforma del Estado y la Modernización Económica. De acuerdo con el Poder Ejecutivo, después de haber realizado una evaluación con respecto al papel que el Estado ha desempeñado en los últimos años pudo comprobar que éste demostró su incapacidad para atender tantos compromisos y responder a las necesidades más apremiantes de la sociedad; fue entonces que decidió que necesitaba concentrar su atención y esfuerzo sólo en aquellos aspectos básicos que lo ubicaran como impulsor de la infraestructura social, atendiendo a las necesidades más imperantes de la población, debiendo de perfeccionar las instituciones que lo componen, actuando conforme a la ley, pidiendo el apoyo de la sociedad y dejando de ser propietario absoluto de las instituciones.

La modernización se convirtió en el “eje central sobre el cual giró toda la política económica instrumentada, sería la vía fundamental para superar la crisis económica, fortalecer al Estado y ubicar su actividad como regulador, no productor, de la actividad económica, para consolidar la democracia, garantizar las libertades individuales y defender el interés nacional y la soberanía”³⁹

En el discurso, el Programa Político diseñado por el Poder Ejecutivo se presentó como una política en la que se podían conjuntar el liberalismo y la justicia social, la independencia nacional y la competencia capitalista interna y un Estado fuerte que tuviera la posibilidad de negociar con el exterior bajo las mismas condiciones de igualdad. El impulso de la libertad y la iniciativa individual fueron los argumentos en los que el Presidente sustentó su proyecto.

El Estado debe desempeñarse como rector que conduzca, promueva y articule las actividades y responsabilidades que a cada quien le corresponden, de acuerdo con los nuevos requerimientos y retos a los que tiene que enfrentarse a fin de alcanzar el interés nacional. Esto significa que debe renovarse desde el punto de vista de las instituciones políticas y del quehacer económico, no para señalar cuál es el mejor camino a seguir sino para abrir nuevas oportunidades y sean los ciudadanos quienes decidan libremente a cerca de sus intereses y la manera de cubrir sus necesidades continuando con el apoyo del Estado para que los menos favorecidos dejen de serlo.

La modernización se desarrolló en tres niveles de la economía, en la privatización, la desregulación y la apertura. La privatización para el Ejecutivo, representó el terminar con el control absoluto del gobierno en todas las actividades productivas, ya que demostró su incapacidad para hacer frente a los rezagos sociales, conservando sólo aquellas empresas que consideró estratégicas y destinando los recursos obtenidos de la venta de paraestatales en las áreas más importantes para el desarrollo del país

³⁹ Abella Armengol, Gloria; “La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari la propuesta para el cambio estructural”, Relaciones Internacionales, CRI, FCPyS, UNAM, México, no. 2 abril-junio de 1994, p.56.

Para poner en práctica la política de desregulación de la economía fue necesario modificar las leyes y disposiciones que existían por considerarlas como barreras que impedían el desarrollo de la actividad económica. La desregulación consistió en dejar de lado la exclusiva participación del Estado en todas las actividades económicas y eliminar reglamentaciones que se clasificaron como un obstáculo para la apertura económica y la atracción de capitales en las áreas del autotransporte, las líneas aéreas, el sector de la petroquímica, la agricultura, las telecomunicaciones, etc.

La apertura económica propiciaría una mayor competencia comercial entre las empresas mexicanas por colocarse en los mercados internacionales lo que redundaría en el mejoramiento de la calidad de sus productos, y generaría la atracción de capitales y el fomento a la inversión privada en las obras de infraestructura necesarias para el país.

De acuerdo con el Ejecutivo, "la crisis por la que atravesó el país no sólo afectó las bases materiales que sustentaban al Estado sino que además disminuyó su capacidad de negociación de México con el exterior."⁴⁰ El mejor camino para superar la crisis sin poner en peligro la soberanía requería el mejorar la situación de la sociedad, propiciar el desarrollo y crecimiento de la economía y promover e impulsar la justicia social

La posibilidad de que el proyecto económico funcionara se fincó fundamentalmente en las *variables externas*, impuestas por los países capitalistas principalmente Estados Unidos, reforzando la capacidad económica de la nación para estar en mejores condiciones de negociar con el extranjero. Fue así que se consideró necesario incorporar a la economía mexicana en la nueva dinámica mundial en términos de complementación y de competitividad con los principales centros de poder económicos internacionales. Se consideró como necesario reconocer las nuevas reglas de la competencia internacional para acelerar los cambios que en materia de la política económica se planearon y así incrementar la participación del país en los mercados mundiales.

⁴⁰ Salinas de Gortari, Carlos, "Primer informe de Gobierno", Excelsior, 2 de noviembre de 1989, p 2

El Presidente justificó el nuevo rumbo que se eligió basándose en el desmantelamiento del socialismo asegurando que "el modelo de crecimiento sobreprotegido, contando con una economía fuertemente estandarizada y el régimen político autoritario habían fracasado demostrando que el mejor rumbo a seguir debía ser el de la apertura a las corrientes comerciales, financieras y tecnológicas, siendo necesaria la reforma del Estado clientelar y propietario hacia un Estado solidario y promotor del diálogo y del acuerdo, en el marco de una nueva cultura política"⁴¹

Por otra parte, el proyecto modernizador no sólo fue diseñado para el plano interno, también se constituyó en el principio que condujo los objetivos y las acciones que en materia de política exterior; tres fueron las metas que se trazaron relacionadas con la política exterior,

- 1 Gestionar la nueva agenda económica;
- 2 Mantener y promover la presencia diplomática en áreas que podían considerarse tradicionales como, por ejemplo: la actuación en los organismos internacionales y regionales;
- 3 Crear una propaganda destinada a cambiar la imagen de un México desordenado, corrupto y populista por otro serio, cumplidor y esforzado con capacidad para tutearse con los grandes centros de poder económico mundial.⁴²

Para el Presidente Salinas, la modernización fue concebida al exterior, "como una política activa, esto significa no esperar sino adelantar iniciativas que contribuyan a aprovechar oportunidades para consolidar nuestro proyecto como Nación. Iniciativas políticas que contribuyan a la distensión y al predominio de la negociación, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, en el arreglo de conflictos y diferencias entre los involucrados, configurando de esta manera, un entorno más favorable para México. Asimismo, iniciativas económicas, técnicas y financieras que complementen y hagan rendir el esfuerzo interno y den expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación de los mercados internacionales. Finalmente, implementando iniciativas culturales que estrechen el conocimiento y el aprecio de otras formas de ser nacionalistas que enriquezcan

⁴¹ Carlos Salinas de Gortari; "Segundo Informe de Gobierno", *Excelsior*, 2 de noviembre de 1990.

⁴² Abella Armengol, Gloria; "La política exterior .., *op. cit.*, pp. 60-61.

nuestra propia diversidad y la proyecten al mundo.”⁴³ El conjunto de estas iniciativas definen lo que para él significó *una defensa moderna de la soberanía*, que va más allá de la vigilancia estricta del territorio. Se trató de asegurar a través de una nueva concepción la existencia permanente del Estado nacional y de todos los principios que lo constituyen.

Por una parte se reafirmaron los principios que en materia de relaciones exteriores han caracterizado tradicionalmente al país, estos principios de Política Exterior se refieren “al conjunto de normas fundamentales interdependientes demandadas de su vigencia histórica, que expresan los más significativos intereses de la nación, y que han alcanzado preeminencia universal por los que México rige permanentemente su conducta en las relaciones internacionales, demandando, al mismo tiempo su recíproco respeto y cumplimiento, estos son:

- La autodeterminación de los pueblos
- La no intervención
- La solución pacífica de controversias
- La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales
- La igualdad jurídica de los Estados
- La cooperación internacional para el desarrollo
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁴⁴

Dichos fundamentos han evolucionado a partir del surgimiento durante la misma Guerra de Independencia.

No intervención (frente a los intereses expansionistas de Estados Unidos)
Autodeterminación (ejercida en la incorporación y posterior separación de Centroamérica a México)
Solidaridad Latinoamericana (en cuanto a la “alianza natural”), entre América del Sur y México), y el impulso de nuestro país al panamericanismo desde sus inicios; y
Y cabe destacar particularmente el siguiente punto que se refiere al respeto a los derechos humanos, el cual siempre ha formado parte de la tradicional política exterior de nuestro país, (materializado en la abolición de la esclavitud efectuada por Hidalgo y Morelos),

⁴³ Salinas de Gortari, Carlos; “ Objetivos de la acción internacional de México”, Plan Nacional de desarrollo 1989-1994, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989, p 13

⁴⁴ Hernández-Vela Edmundo, Diccionario..., *op cit.*, pp 435-436

cuya primera proclamación formal la hizo el Presidente Venustiano Carranza durante la contienda revolucionaria⁴⁵

La estrategia gubernamental en materia de política exterior durante la administración de Carlos Salinas de Gortari particularizó seis propósitos centrales:

1. Preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país
2. Apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo.
3. Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.
4. Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo
5. Hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo, y
6. Promover la imagen de México en el exterior⁴⁶

Estos le dieron un nuevo carácter al discurso y a las acciones que en materia de Relaciones Exteriores se pusieron en práctica, cabe destacar que los conceptos de soberanía, justicia, independencia, nacionalismo y no intervención fueron objeto de una nueva interpretación para adecuarlos a los parámetros establecidos en el exterior por los países capitalistas y permitir que el proyecto gubernamental mexicano funcionara.

Para que en el país desarrollara la capacidad suficiente para influir de manera determinante en la Sociedad Internacional y formara parte activa de los procesos políticos y económicos mundiales contemporáneos, el gobierno planeó un tratamiento especial al punto seis relativo a la *promoción de la imagen de México en el mundo*, elemento central que explica el motivo por el cual se tomó la decisión de crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos, elaborando cuatro objetivos específicos:

1. Anticipar sucesos que puedan repercutir desfavorablemente sobre la imagen de México, a fin de estar en condiciones de realizar acciones preventivas o campañas para contrarrestarlas.
2. Dar respuesta inmediata y con información veraz a las críticas a México.

⁴⁵ Hernández-Vela Edmundo; "La política exterior en el umbral del tercer milenio", *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, DEP, FCPyS, UNAM, Vol. 37, no. 148, abril - junio 1992, pp. 80-81.

⁴⁶ Salinas de Gortari, Carlos, "Objetivos de la acción . . .", *op cit*, p.26.

3. Influir de manera inmediata y con información oportuna y confiable en una perspectiva a mediano plazo.
4. Adoptar una actitud activa, para crear una imagen que corresponda a nuestra realidad y aspiraciones.⁴⁷

Lo que se requería para que los centros financieros internacionales confiaran en la estabilidad política y económica de México, era la seguridad de que las acciones emprendidas se llevarían al cabo dejando de ser sólo políticas sexenales; para conseguirlo, el gobierno decidió que además de la aplicación cabal de las políticas de ajuste y reestructuración impuestas por los organismos financieros internacionales, era necesario poner en práctica de manera acelerada una serie de programas destinados a contribuir al cambio estructural e inspirar la confianza suficiente para que los capitalistas extranjeros invirtieran en la nación.

Una cuestión importante que consideró como indispensable para la puesta en marcha y el éxito del nuevo proyecto fue la relación con Estados Unidos; de acuerdo con esa lógica, el Presidente de la República decidió que era fundamental el mejorar la relación con Estados Unidos, transformando el contenido, el tono del discurso político, así como, los objetivos de la agenda bilateral.

“Por primera vez en la historia del México postrevolucionario se aceptó no sólo como necesaria sino como benéfica la abierta integración con la economía estadounidense”⁴⁸

Antes de iniciarse las primeras conversaciones formales con el gobierno estadounidense para la posible conformación de un acuerdo económico, un organismo no gubernamental que se dice protector de los derechos del hombre en el ámbito internacional, Americas Watch, elaboró el 13 de junio de 1989 un informe en donde expuso la verdadera situación por la que atravesaban los derechos humanos en el país; la investigación la intituló *Derechos Humanos en México, una política de impunidad*.

⁴⁷ Salinas de Gortari, Carlos; “Objetivos de la acción”, *op cit.*, p 27.

⁴⁸ Abella Armengol, Gloria; “La política exterior”, *op cit.*, p.63

Este informe se basó en documentos gubernamentales y en denuncias recabadas por organismos no gubernamentales dedicados a la protección de los derechos humanos de los mexicanos, en él se señala que el gobierno mexicano solapa las constantes violaciones que se cometen contra los derechos humanos, los abusos por parte de las autoridades policiales, la tortura, los asesinatos, las desapariciones, las ejecuciones extrajudiciales, la violencia ejercida por las disputas por la tierra, los métodos para silenciar a la prensa, las violaciones a la libertad de expresión, etc. El organismo concluyó que estas prácticas han prevalecido durante años y son una constante en todo el país particularmente en los Estados de Chiapas, Guerrero, Veracruz y Michoacán donde la situación es más evidente y alarmante

Previendo que este informe dañaría gravemente la imagen de estabilidad, desarrollo, justicia social y democracia que debía conocerse al exterior, además de que afectaba la práctica tradicional que en materia de política exterior ha caracterizado al país como un importante defensor y promotor del Derecho Internacional y particularmente de los derechos humanos, el Poder Ejecutivo decidió crear el 6 de junio de 1990, por decreto presidencial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En el acto de inauguración el jefe del ejecutivo expreso, “la creación de esta Institución responde a una exigencia colectiva, como parte fundamental del *Plan Nacional de Solidaridad* y por tanto de la modernidad, y a una línea política del gobierno para defender los derechos humanos y sancionar a quienes los lastimen.”⁴⁹

El Decreto, el Reglamento y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentran en los anexos.

⁴⁹ Valverde, Karla, “La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, alcances y limitaciones para la defensa de los derechos humanos”, *Estudios Políticos*, CCP, FCPyS, UNAM, México, N° 6, abril-junio 1991, p.121.

2.2.2. Comparación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con la institución del Ombudsman

Para realizar la comparación entre el Ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos humanos, es necesario conocer su origen, sus finalidades y funciones. Su origen se remonta al siglo XVIII, cuando el rey de Suecia Carlos VII, afrontaba una larga lucha contra Pedro I, zar de Rusia, lo que motivo su ausencia y encomendó a un colaborador las funciones de vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, de preservar la fidelidad al imperio y de fiscalizar el comportamiento de los servidores públicos.

En el año de 1713, el funcionario se incorporó a la Oficina del Procurador Supremo, que en 1919 cambiaría de nombre para llamarse Canciller de Justicia (Justitie-Kansler). La Constitución de 1809 dividió la autoridad entre el rey y los estados que conformaban el Imperio, con el objeto de evitar que una sola parte de los jueces tuviera el poder. Estos cambios introdujeron un nuevo cuerpo de control, el Justitie Ombudsman, que en nombre de los estados, años más tarde fue sustituido por el Riksdag o Parlamento, fiscalizaría la gestión y el comportamiento de los funcionarios del reino. El Canciller mantuvo sus atribuciones y continuó trabajando bajo las ordenes del rey constituyéndose en el más importante consejero del reino.

El Justitie Ombudsman estaba encargado de mantener la observancia de las leyes por los tribunales y funcionarios y demandar ante la justicia el cumplimiento de éstas y someter a quienes cometieran algún acto ilegal o descuido en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes. Es así, que el origen del Ombudsman se remonta a Suecia, esta palabra significa en sueco *hombre que da trámite*, no tiene traducción en otro idioma, quiere decir representante, comisionado, protector, mandatario, comisionado o representante del Parlamento o Congreso y como resultado de sus actividades se asume como protector de los derechos del individuo.

Sus funciones se basan principalmente en la protección de los derechos del hombre en sus relaciones con el Estado, y en el caso particular con la Administración Pública. Sus

actividades son encaminadas a discutir, disentir, innovar, provocar la creatividad en el ámbito de la administración pública por medio de la controversia y la discusión pública, investigar, publicar aquellos comportamientos administrativos que implican un ejercicio defectuoso de la administración pública; investigar las denuncias que lleguen a su conocimiento; recomendar pública o privadamente a los funcionarios involucrados las acciones que considere necesarias para que la administración pública las adopte y modifique su comportamiento; exhortar, arguir, influir sobre los funcionarios públicos que a su juicio considere que actúan en forma inconveniente, incorrecta e inoportuna; critica, amonesta y censura moralmente o política sin que implique el ejercicio disciplinario sobre los funcionarios públicos; inicia acciones o recursos judiciales contra la administración pública en los casos en que a su juicio los Tribunales por la índole del tema puedan brindar una solución más adecuada al asunto en cuestión, y efectúa un informe anual público sobre sus propias funciones.

Después de describir las características y funciones que realiza el Ombudsman podemos señalar que en comparación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existe gran similitud entre ambos. El Ombudsman es una Institución jurídica que existe en más de cuarenta países, su titular es un funcionario público de alto nivel, quién actúa con independencia, pero es responsable ante el poder legislativo, en el caso de la Comisión Nacional, es un organismo descentralizado del gobierno pero su titular pero es nombrado por el poder Ejecutivo lo que le resta cierta credibilidad en sus acciones y medidas.

El Ombudsman escandinavo posee la facultad de procesar por las acciones violatorias a los derechos del hombre, en el caso de México la Comisión no cuenta con dicha facultad, es decir, que no posee poder sancionador; y la Comisión posee facultades que generalmente no se le atribuyen al Ombudsman, como son el de representar a nuestro país ante organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos y poseer facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales relacionadas con los derechos humanos.

Las similitudes radican principalmente en su preocupación por defender los derechos

humanos frente a las arbitrariedades del gobierno, principalmente de la administración pública; en la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación necesaria relacionada con el caso, en la formalidad y el antiburocratismo de su actuación, en el servicio gratuito y en la elaboración de informes periódicos y públicos.

2.2.3. Evaluación del papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

A ocho años de haber sido creada la Comisión Nacional, esta se ha convertido en una de las instituciones con mayor actividad en el escenario político nacional; su labor como promotora y defensora de los derechos humanos de los mexicanos en todo el país la han conducido a crear una serie de programas sobre los temas más delicados que requieren de una mayor atención, como son: la tortura, la impunidad, la educación, los enfermos de sida, la situación en Chiapas, etcétera.

Desde su creación se ha dedicado a emitir recomendaciones sobre aquellos delitos que una vez que han sido investigados y analizados son clasificados como violatorios a los derechos humanos.

En los cuadros 1 al 4 podemos conocer la situación del total de las recomendaciones emitidas desde 1990 hasta 1998. (ver anexo).

Con motivo del quinto aniversario de la Comisión Nacional, el entonces Presidente Jorge Madrazo comentó: "sin desconocer los avances operados, no puede dejarse de reconocer que las causas que detonaron la creación de la Comisión no se han superado ni controlado totalmente, y que, más allá, se nos presentan otros que no estuvieron presentes hace 5 años. Piénsese, por ejemplo, en los grandes crímenes que aun permanecen sin resolver, en la impunidad creciente que alimenta más a la delincuencia: en los actos de violencia urbana y rural que todavía nos asombran y estremecen, en la nueva crisis financiera, en el desempleo creciente. Ante la violencia, que no podemos permitir que se generalice, debemos oponer el respeto a los derechos humanos porque ellos expresan nuestros anhelos

de vivir a plenitud un Estado de Derecho: una democracia sin adjetivos, un régimen de libertades y de justicia formal y social, y un reparto justo y equitativo de la riqueza, un país que conquiste la paz y se beneficie del desarrollo y de la cultura.⁵⁰

En relación con su comentario, lamentablemente la situación descrita no ha cambiado, por el contrario los problemas se han agravado y multiplicado peligrosamente en el país, y con respecto a los asesinatos que conmovieron a la nación, estos no han tenido solución, situación que pone en evidencia la deficiente impartición de justicia y al estado de derecho que existe en México.

En años recientes el incremento en la delincuencia en el país se ha beneficiado del papel de la Comisión Nacional, utilizando su labor de defensora de los derechos individuales para ampararse en ésta y disminuir su culpa o responsabilidad e incluso obteniendo su libertad por, los delitos que se cometen, de acuerdo con los artículos 14, 20 y 22 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a:

Artículo 14

... nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 20

En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:

- I Libertad provisional bajo caución
- II. No podrá ser compelido a declarar en su contra
- III. Se le hará saber en audiencia pública y dentro de cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia
- IV. Será careado con los testigos que depongan en su contra
- V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca
- VI. Será juzgado por un juez o jurado
- VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa
- VIII Será juzgado antes de cuatro meses
- IX. Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza

⁵⁰ Madrazo, Jorge. Temas y tópicos de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, p. 49

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención

Artículo 22

Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas instituidos y trascendentales.⁵¹

La Institución protege a los ciudadanos frente a una autoridad administrativa o judicial en caso de que se cometa algún error de procedimiento en perjuicio de las garantías consagradas en dichos artículos o si se hace uso de la fuerza para detenerlo u obtener su declaración; en caso de que así se proceda, el detenido puede quedar en libertad independientemente de su culpabilidad. Asimismo, la Comisión ha puesto especial interés para evitar que los abusos de autoridad, la tortura, la extorsión, entre otras, sean prácticas comunes en el momento de aprehensión de un supuesto delincuente, como resultado de los constantes ataques y críticas que desde el exterior se han hecho en contra del país; pero esta situación ha llegado al extremo en el momento en que un delincuente se beneficia del trabajo de la Comisión para liberarse de la sanción que le corresponde.

2.2.4 Análisis de la política de derechos humanos

El incremento en la atención doméstica e internacional sobre las condiciones de los derechos del hombre en nuestro país es como resultado de la apertura en la política exterior y a la nueva relación que se estableció con Estados Unidos; esto obligó al gobierno mexicano a tomar la decisión de crear una Institución que se encargara de todo los asuntos relacionados con la defensa y difusión de los derechos humanos en todo el país, el Presidente de la República expresó que la Comisión Nacional es “un instrumento necesario para mantener y desarrollar un verdadero Estado democrático capaz de garantizar el pleno ejercicio de las garantías individuales, asegurando la paz y mejores condiciones de vida entre los habitantes; su creación se fundamenta en la

⁵¹ PGJDF, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, UNAM, México, 1992, pp 36, 105 y 109

ideología que expresa que un Estado democrático moderno debe de salvaguardar el bienestar de sus nacionales y al mismo tiempo conservar el principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de todos los órganos que conforman al gobierno y el pleno ejercicio de las garantías individuales.”⁵²

No cabe duda de que la instauración de la Comisión Nacional es un logro significativo por parte del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en la lucha por reconocer y proteger los derechos humanos de los mexicanos, si bien antes de su creación ya habían sido consagrados los derechos individuales en la Constitución Política bajo el título de garantías individuales, además de haberse constituido otras Comisiones de tipo regional, en la República, así como la Procuraduría Social dentro de la Secretaría de Gobernación, no fue sino hasta la creación de la Comisión que la protección y defensa de los derechos del hombre tuvo un carácter institucional a nivel nacional

La Comisión se constituye como un organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación con atribuciones concretas y limitadas, tales como: proponer la política nacional en materia del respeto y defensa de los derechos humanos; establecer los mecanismos de coordinación necesarios para la ejecución de la política nacional; elaborar y ejecutar programas de atención a las reclamaciones sociales, realizar y poner en marcha los programas de atención jurídica, educación y cultura; representar al gobierno federal ante diversos organismos internacionales; formular programas y acciones que promueven el cumplimiento de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados y ratificados por México e interviene sólo en caso de violaciones administrativas. En asuntos relativos a vicios de procedimiento en sentido distintivo, en aspectos jurisdiccionales de fondo, en conflictos laborales y en calificación electoral la Comisión no tiene competencia

Cabe mencionar que la Comisión actúa como receptora de denuncias sobre violaciones a los derechos individuales, principalmente los relacionados a los derechos civiles y políticos, su función es la de hacer sentir a la población que cuenta con una instancia protectora,

⁵² Valverde, Karla, 'La creación de la , *op cit* p 122.

pues en la práctica deja en manos del gobierno, la *gestoría de las reclamaciones de la sociedad*, la posibilidad de encauzar, acorde con sus intereses, las denuncias e informes a cerca de las violaciones, y la oportunidad de legitimarse ante la sociedad civil como un gobierno atento a los requerimientos sociales. Al encontrarse supeditada por el Poder Ejecutivo la Comisión carece de una auténtica autonomía con jurisdicción y autoridad propias debido a que su Presidente es elegido por él, lo que disminuye el sentido de compromiso e independencia en el cumplimiento de su cargo.

No obstante, el limitado campo de competencia de la Comisión contrasta con el discurso político del Presidente Salinas, quién prometió garantizar el reconocimiento, protección y defensa de los derechos del hombre consagrados en la Constitución Política y en los acuerdos y convenios internacionales, que al ser firmados y ratificados por México adquieren el mismo rango de obligatoriedad de la Carta Magna; sin embargo, es significativo comprobar que la política impuesta y desarrollada por Carlos Salinas de Gortari, y que lamentablemente continua hasta nuestros días, no es más que la aplicación del neoliberalismo, un modelo político y económico auspiciado y fomentado por los países capitalistas, principalmente por Estados Unidos, y los Organismos Financieros Internacionales a los países subdesarrollados, el cual lejos de proteger y propiciar el pleno disfrute de los derechos del hombre, así como el desarrollo nacional, se han violentado estos principios que están consagrados en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política que señalan:

Artículo 25

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento al crecimiento económico por el empleo y su más justa distribución del ingreso permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Artículo 26

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que impriman solidez y dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la

independencia y la democracia política, social y cultural de la nación.⁵³

generando mayor desigualdad y desequilibrio entre la población beneficiando sólo a aquellos que poseen las mejores condiciones para salir adelante, impulsando el individualismo, la competencia desleal y la rivalidad, y propiciando que sobrevivan sólo los más fuertes, tramposos y astutos.

La política neoliberal contribuye a acentuar una tendencia inherente al desarrollo capitalista. la concentración de la riqueza socialmente producida descansa en algunas cuantas manos privilegiadas Esta política sólo permite el crecimiento de algunos países, y lamentablemente esto se reproduce al interior de las naciones, sin que los verdaderos problemas, como el hambre, la insalubridad y en general el subdesarrollo, desaparezcan, por el contrario estos problemas se multiplican y acentúan peligrosamente Una característica importante de esta política es la eliminación del Estado benefactor y de todas las conquistas sociales, el gobierno deja en manos del capital privado la construcción de la infraestructura en la educación, la salud y los servicios públicos, pero en términos reales, el capital privado es incapaz de hacer frente a estas necesidades, y por lo tanto. la situación de las clases sociales más necesitadas no cambia, por el contrario se incrementa el desequilibrio

El neoliberalismo es una corriente de pensamiento ideológico-política, la cual reinterpreta las teorías clásicas del liberalismo, debido a que éstas ya no corresponden a las actuales circunstancias, son un conjunto de políticas basadas en la filosofía liberal que en su aspecto económico tienden a la defensa de la propiedad privada por encima de todo, es decir a la apropiación privada de los bienes de producción generadores de la riqueza y a acentuar las diferencias entre ricos y pobres.

Igualmente, la economía esta orientada por la política de *Ajuste Estructural*. impuesta por los países capitalistas, particularmente por Estados Unidos. por medio de los organismos

⁵³ PGJDF, Constitución Política..., *op cit* , pp 123-125

financieros internacionales, y “consiste, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en la reorientación de las políticas macroeconómicas tradicionales que se empezó a desarrollar desde los primeros años ochenta en los países industrializados de economía de mercado, buscando reforzar su desempeño económico a mediano plazo y , al mismo tiempo, mejorar la forma en que funcionan las economías, a través de medidas tendientes a elevar su capacidad de producción y la flexibilidad de los mercados de bienes y factores, y disminuir la intervención gubernamental y la reglamentación de los mercados privados por medio de la *condicionalidad* institucionalizada a través de las nuevas políticas de préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BIRF) o Banco Mundial, Estados Unidos y los países industrializados capitalistas han impuesto durante casi un decenio a los países en desarrollo endeudados una larga serie de drásticas medidas de ajuste estructural de corte neoliberal, entre las que destacan: devaluación de la moneda, reducción severa del gasto público, eliminación de los subsidios públicos y las empresas paraestatales, desregulación y privatización de la economía, liberalización comercial y de los regimenes de cambios, financiero y de inversión extranjera, reforma fiscal, supresión de los ajustes de precios, etcétera, que implica un proceso de búsqueda de soluciones a los desequilibrios de sus balanzas de pagos, que de hecho desvirtúan los países acreedores al considerarlos, únicamente para este objeto como si fueran sus socios al mismo nivel en la economía internacional y someterlos a sus reglas desiguales e indefinidas en materia financiera y de comercio, cuyos efectos no son recíprocos.”⁵⁴

Asimismo, la Condicionalidad es “el conjunto de disposiciones del Convenio constitutivo y de política crediticios del Fondo Monetario Internacional (FMI) que deben cumplir los países miembros a los que presta apoyo financiero por diferentes mecanismos durante todo el proceso de ajuste de los desequilibrios de la balanza de pagos, de acuerdo a un programa económico concebido, definido y acordado conjuntamente, y cuyos resultados son supervisados permanentemente mediante criterios de ejecución y el empleo de indicadores”⁵⁵

⁵⁴ Hernandez-Vela Salgado, Edmundo, Diccionario de Política..., *op cit.*, pp.3-5

⁵⁵ *ibidem*, p 74

En relación con esta política es alarmante percatarnos de que la política desarrollada e impuesta en México, lejos de atender y adecuarse a las necesidades y características de la nación, responde sólo al interés de la clase gobernante, preocupada por agradar y recibir la aprobación de los países capitalistas, particularmente de Estados Unidos "que predica y se ha erigido en el paladín de la nueva faz del imperialismo y neocolonialismo monetarista, expresado fríamente tanto a nivel humano como estatal a través de los aspectos más perniciosos del liberalismo, un individualismo egoísta y antisocial, una lucha o competencia entre desiguales la mayor protección y el beneficio de los intereses minoritarios y más fuertes, con la consecuente desprotección y punición de los más débiles y vulnerables, y el empequeñecimiento del papel del gobierno como gestor y promotor social; por ello, es incongruente que países como México, insertos en el capitalismo , pero dentro de la parte expoliada y relegada, agobiados por una deuda externa hipertrofiada e insalvable a pesar de la inmisericorde sangría permanente de sus vastos e importantes recursos humanos y naturales, resista con un increíble e incomprensible conformismo, que en muchos casos llega hasta autocomplacencia, pretendan sentir y asumir como suyo el falso sentimiento triunfalista manifestado como muestra de su grandiosidad por el hegemón capitalista y sus principales asociados.

La aspiración de México, dentro del mundo capitalista, no puede ser muy diferente de la de los antiguos países socialistas: devenir, al plazo más corto posible, una sociedad más plural, participativa y avanzada, aunque pretenda lograrlo partiendo de una situación originalmente más precaria que la que tenían aquellos al inicio de su propio proceso de cambio, y a pesar de el empeoramiento de nuestro atraso y hasta retroceso que hemos sufrido en el último decenio en el nivel de vida y el bienestar social integral, ya que es indudable que sólo algunas personas, unas cuantas, han sacado provecho a costa de los sacrificios de la mayoría de la población."⁵⁶

Durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas se habló de las grandes virtudes de la política emprendida, los miembros del gobierno, la prensa nacional, los medios de

⁵⁶ Hernández-Vela Salgado, Edmundo. "La política exterior . . . *op.cit* , p 79-80

comunicación e innumerables personalidades de la política, la economía, escritores, etc. quienes ejercen una influencia importante en la opinión pública nacional alababan el sistema político, de igual forma en el extranjero se aplaudía el esfuerzo del Primer Mandatario por imponer un modelo de desarrollo político y económico que beneficiaba enormemente a la nación, además de que aparentemente demostraba que el neoliberalismo realmente funcionaba; los nuevos objetivos de la política exterior se estaban cumpliendo al cambiar el discurso y mejorar la relación bilateral con Estados Unidos, sumado a esto, la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos se convirtieron en votos favorables que respaldaron e incrementaron la popularidad del Presidente Mexicano.

“El panorama no podía ser más optimista, ya que en el quinto año de gobierno el Presidente contaba con el más alto grado de popularidad, de acuerdo con una encuesta realizada por la empresa Indermec/Louis Harris, el 74% de los mexicanos consideraban excelente o muy bueno el trabajo realizado por el mandatario. El Presidente recibió varias de las más importantes distinciones internacionales, esto sirvió como fuente de legitimación nacional.”⁵⁷

Sin embargo, no fue sino hasta el 1º de enero de 1994, con el levantamiento armado en Chiapas, encabezado por el subcomandante Marcos, cuando se puso en evidencia que tal proyecto lejos de beneficiar a los mexicanos estaba generando mayores rezagos entre la gran mayoría de mexicanos y demostró su inviabilidad para seguir adelante, que los planes puestos en marcha no respondían a la realidad que se vivía en la nación y que particularmente los indígenas son quienes continúan desde la época de la conquista hasta ahora siendo maltratados, humillados, violados en su integridad e identidad, bajo un régimen de intolerancia, discriminación y olvido, han sido despojados de sus tierras y de los recursos naturales indispensables para sobrevivir, propiciando la imposibilidad para que por sí solos puedan salir adelante, ya que carecen de los medios para hacerlo, son víctimas de la falta de criterio por parte del gobierno y de la sociedad en general para comprender su forma de vida y costumbres, olvidando que forman parte de la misma nación, sin que hasta

⁵⁷ Abella Armengol, Gloria: “ La política exterior ... *op cit* , p. 69

el momento se presente una solución a sus problemas y se cubran sus necesidades.

A cuatro años de haberse iniciado el movimiento zapatista, aún no se encuentra una solución adecuada para terminar con el conflicto; los últimos acontecimientos, como la matanza ocurrida en Acteal el 23 de diciembre de 1997, son un ejemplo de que persiste el clima de intolerancia e ingobernabilidad en la región.

Es importante destacar el papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en sus esfuerzos por investigar y dar a conocer a la brevedad posible un informe en donde explica lo sucedido. El 14 de enero presentó la Recomendación 1/98 sobre la destitución de servidores públicos de diferentes áreas de la Secretaría de Gobernación de Chiapas, así como del Procurador de Justicia y del Gobernador de la Entidad de Acteal, y denunciaba a 16 funcionarios más.

El 14 de marzo de 1998, el Presidente Ernesto Zedillo firmó la Iniciativa Gubernamental que reforma 7 artículos de la Constitución para dar marco jurídico a los derechos de los pueblos indígenas de México. "El objetivo es alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales y políticos de los mexicanos indígenas con pleno respeto a su dignidad. La iniciativa propone reconocer y consagrar derechos para la preservación y el libre desarrollo de las culturas indígenas, con el respeto absoluto que merecen."⁵⁸ Sin embargo, la iniciativa de reforma desconoce los acuerdos de San Andrés de 1995 y, por lo tanto, carece del consenso de todas las partes involucradas, lo que hace disminuir su importancia y hasta el momento no existe solución al conflicto.

En el último año de gobierno del Presidente Salinas, en el mes de diciembre, se presentó una fuerte crisis económica que demostró que el modelo económico no funcionaba como lo esperado, durante todo el sexenio del Presidente Carlos Salinas las cifras económicas se disfrazaron, al igual que los datos sobre educación y el empleo para aparentar que todo

⁵⁸ Zedillo Ponce de León, Ernesto: "Iniciativa Gubernamental de reforma de 7 artículos de la Constitución", *Reforma*, México, 14 de marzo de 1998, p. 2.

marchaba de acuerdo a lo planeado, lamentablemente se atendió a los parámetros establecidos por Estados Unidos y los países capitalistas a través del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; no obstante, se debía demostrar que el sistema era el más adecuado, prueba de ello fue el préstamo urgente aprobado por el Presidente de Estados Unidos, William Clinton, para mantener la economía después de la salida de capitales y de la devaluación de la moneda. Este sistema político y económico, lejos de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos y responder a la protección y desarrollo de los derechos humanos, ha hecho más evidentes las diferencias entre las clases sociales y estamos cada vez más lejos de vivir bajo una verdadera política de derechos humanos en México.

En la actualidad, el Presidente Ernesto Zedillo continúa con el programa de ajuste político y económico desarrollado desde hace dos sexenios, el cual es avalado y aplaudido desde el exterior, y en el país por los banqueros, exportadores e inversionistas, quienes consideran que el modelo financiero está teniendo el éxito que se necesita y que la recuperación económica está cada vez más cerca. Sin embargo, la disminución en la capacidad de compra, el desempleo, el aumento de los precios, no así de los salarios, la falta de vivienda y de servicios públicos y sociales, etcétera, forman parte de la realidad que se vive en todo el país; además de la inseguridad, los asaltos a cualquier hora del día y en cualquier lugar y los secuestros son los problemas que determinan el nivel de bienestar de la mayoría de las familias mexicanas y que atentan contra el más importante de los derechos humanos, el derecho a la vida.

2.3 Los Derechos Humanos en México a través de la firma y/o ratificación de instrumentos internacionales

México a lo largo de su historia se ha caracterizado por su apego y defensa de los principios del Derecho Internacional y de los preceptos que determinan la armonía y la paz internacional entre los pueblos.

Como país fundador de la Organización de las Naciones Unidas ha firmado y ratificado su carta constitutiva, además de varios instrumentos relacionados con los derechos del hombre, y ha participado activamente en los foros de discusión organizados en torno a los derechos fundamentales. Los documentos que México ha firmado y ratificado son:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1976, en vigor desde el 24 de mayo de 1981
- El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1976, en vigor desde el 24 de mayo de 1981
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor desde 23 de junio de 1981
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en vigor desde el 24 de mayo de 1981
- La Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura de 1985, en vigor desde 23 de diciembre de 1987.
- La Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965, en vigor desde el 20 de mayo de 1975
- La Convención Internacional para la supresión y castigo de los crímenes del Apartheid de 1973, en vigor desde el 23 de junio de 1987
- Convención Internacional del Apartheid en los deportes, en vigor desde el 24 de junio de 1987
- Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, en vigor desde el 21 de octubre de 1990
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer de 1967, en vigor desde el 3 de septiembre de 1971
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, en vigor desde el 24 de mayo de 1952
- Convención sobre la nacionalidad de la Mujer casada de 1957, en vigor desde el 24 de mayo de 1983
- Convención sobre el consentimiento del matrimonio, edad mínima para el matrimonio y registro de matrimonios de 1962, en vigor desde el 24 de mayo de 1983
- Convención contra la tortura y otros tratos o castigos crueles e inhumanos de 1984, en vigor desde el 26 de junio de 1987
- Convención sobre la esclavitud de 1926, en vigor desde el 8 de septiembre de 1934.
- Protocolo que enmienda a la Convención de 1926 sobre la esclavitud, en vigor el 8 de septiembre de 1934
- Convención de 1926 enmendada, en vigor desde el 8 de septiembre de 1934
- Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, el trato a los esclavos e instituciones y prácticas similares de la esclavitud, en vigor desde el 30 de junio de 1959
- Convención para la supresión de el tráfico de personas y de la explotación de la prostitución por otros, de 1949, en vigor desde el 24 de agosto de 1962.³⁹

³⁹CNDH; Las Reservas formuladas por México a Instrumentos Internacionales sobre Derechos

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica nacimiento o cualquier otra condición... Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 2.

CAPITULO 3

CAPITULO III

3 La migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos y sus derechos humanos

Las corrientes migratorias se originaron desde hace 100 000 años aproximadamente, la historia de la humanidad está caracterizada por cientos de movimientos migratorios motivados por diferentes circunstancias, entre las que destacan la búsqueda de mejores tierras para su explotación, el deseo de obtener un mejor nivel de vida, o para huir de regímenes autoritarios que atentan contra los derechos humanos de una determinada población

Los emigrantes son personas que se trasladan a otro país ya sea de forma temporal o permanente, por lo general huyendo de la pobreza y el estancamiento, en busca de mejores oportunidades de trabajo y condiciones de vida. También se les conoce como refugiados económicos y el número de personas que en la actualidad se encuentran en esta situación se calcula es más de cien millones de personas. En la década de los noventa este fenómeno se caracteriza por sus tendencias básicas, la aceleración, debida fundamentalmente a los cambios políticos ocurridos en Europa central y oriental y la persistencia de marcados desequilibrios demográficos y económicos entre el Norte y el Sur; la mundialización, ya que aunque en grados diferentes todos los continentes están afectados, además de que las formas de migración se diversifican y terminan por parecerse cada vez más de un país al otro, y de que a las formas de migración tradicional de trabajadores permanentes y de sus familias, así como, de estudiantes, se agregan los trabajadores temporales o de estación, los trabajadores fronterizos, los migrantes en situación irregular, además de que los refugiados y demandantes de asilo; y la regionalización, por la persistencia de movimientos migratorios entre países vecinos y/o que comparten tradiciones históricas, culturales y políticas comunes, características que están siendo fuertemente estimuladas por el desarrollo y dinamismo de zonas económicas como la ahora Unión Europea (UE), que ha llegado al estadio de libre circulación de personas, extendiendo algunas de estas ventajas al

Espacio Económico Europeo (EEE), en su acercamiento a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), y otros importantes acuerdos económicos regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Canadá, Estados Unidos y México, implantando recientemente.⁵⁹

La migración representa un cambio de residencia temporal o definitivo hacia un lugar en el que no se ha nacido, generalmente, de individuos sujetos a una condición jurídica determinada susceptibles de adquirir nuevos derechos y cumplir con las obligaciones correspondientes. En relación con este asunto, el Estado utiliza su facultad soberana para decidir los diversos criterios que empleará para controlar o detener el ingreso de inmigrantes a su territorio; sin embargo, de acuerdo con los principios consagrados por el Derecho Internacional y los derechos humanos, el Estado receptor deberá garantizar, sin perturbar su interés público, los derechos humanos de los inmigrantes que le permitan el libre desarrollo de sus actividades, su bienestar y progreso personal.

En el caso de la migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos y sus derechos humanos, resulta esencial hacer el análisis sobre la configuración del escenario en el que se realiza la migración laboral, considerando cada uno de los factores que están presentes y forman parte de este flujo migratorio.

3.1. Los migrantes mexicanos en Estados Unidos

La migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos es un fenómeno que está presente en la historia de la relación entre ambas naciones; para conocerlo y analizarlo en su justa dimensión e importancia es necesario explicar los orígenes, motivos, características y efectos provocados por la salida numerosa y constante de mexicanos del país, así como las condiciones en las que viven.

⁵⁹ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; Diccionario de..., *op cit*, p. 306.

3.1.1. Antecedentes de la migración

La línea política que separa a México de Estados Unidos, con 3326 kilómetros de longitud, comprende seis estados mexicanos (34 municipios) y cuatro estados estadounidenses (24 condados), es una de las fronteras biculturales más importantes del mundo, ya que no sólo divide a dos países sino también al continente: de un lado la nación más representativa del capitalismo imperialista y del otro a Latinoamérica, cuyos pueblos comparten en lo fundamental, su origen, su pasado histórico, el idioma español, excepto Belice y Brasil, y la misma tradición cultural, además de que sus problemas de desarrollo económico son similares.

A partir de la firma del *Tratado de Guadalupe Hidalgo* entre México y Estados Unidos, el 2 de febrero de 1848, que puso fin a la guerra entre los dos países, se iniciaron las dos primeras corrientes migratorias de mexicanos hacia Estados Unidos. Motivados por la anexión a Estados Unidos de territorio originalmente perteneciente a México con población de origen mexicano se estableció un significativo vínculo social entre ambas naciones, que ha facilitado desde entonces el arribo de mexicanos a esos territorios. Adicionalmente, la existencia de una comunidad que conserva lazos familiares y culturales con México son elementos que impulsarían esa atracción, y que tienen como factor principal de atracción las diferencias económicas entre los dos países.

En 1870 se inició la contratación de importantes contingentes de trabajadores mexicanos para ser empleados en la construcción de vías férreas que comunicaban la región norte y este del país con el oeste. En 1882 los mexicanos comenzaron a llegar a los campos agrícolas de la parte oeste y sur del territorio estadounidense. La situación que se vivía en México como resultado de la dictadura porfirista, continuó promoviendo la migración de trabajadores hacia Estados Unidos; se calcula que entre 1910 y 1916 entraron a ese país 1,370, 000 mexicanos, un millón de ellos sin documentos.⁶⁰ La gran mayoría se dedicaron a las actividades agrícolas, ya que al iniciarse la primera Guerra Mundial una gran cantidad

⁶⁰ Morales, Patricia, *Indocumentados mexicanos*, Editorial Gryalbo, México, 1982, p 52

de empleos relacionados con la agricultura quedaron disponibles porque la mayoría de los hombres se enlistaron para el Servicio Militar, o se dirigieron a las industrias dedicadas a construir armamento porque los salarios que pagaban eran más elevados.

El primer convenio sobre braceros firmado entre México y Estados Unidos entró en vigor el 4 de agosto de 1942; en él se garantizaba un trato no discriminatorio a los mexicanos en relación con el que recibían los estadounidenses, los salarios eran equilibrados y existían condiciones dignas de trabajo. Los convenios de braceros firmados entre México y Estados Unidos estimularon la migración interna y durante estos años muchos mexicanos decidieron ir a la frontera con la intención de pasar al territorio de Estados Unidos, ya fueran incluidos en las cuotas establecidas oficialmente, o como indocumentados porque sabían que aquel país requería de mano de obra y se convirtió en una posibilidad de encontrar empleo. Su presencia propició que se acelerara el crecimiento económico de toda la nación particularmente de la región sur del país. Con varias enmiendas y extensiones, el programa se mantuvo 22 años, hasta finales de 1964; sin embargo, este se dio por terminado porque dejó de interesar a los empleadores y al gobierno, pues su aplicación requería de muchos trámites burocráticos, además de que los sindicatos estadounidenses se quejaban por el incremento en las contrataciones de extranjeros que supuestamente los desplazaban de los puestos de trabajo disponibles, y los beneficios que obtenían los empleadores no eran mayores frente a la contratación fácil y menos costosa de trabajadores indocumentados.

El suroeste de Estados Unidos es una zona más atrasada con respecto al norte del país; sin embargo, el norte de nuestro país es una zona más atractiva a la migración interna por el elevado nivel de vida de su población, en comparación con otras zonas. Ambas regiones poseen una identidad geográfica e histórica y una identidad sociológica que les otorga rasgos singulares y definitorios, entre ellos la inevitable porosidad que ha propiciado a lo largo del tiempo un intercambio desigual por los niveles de desarrollo de ambos y por el intenso intercambio de personas, capitales y servicios.

3.1.2. Características de la migración

Las características de la migración de trabajadores mexicanos en Estados Unidos se pueden enumerar y definir considerando el contraste entre el nivel de desarrollo económico entre los dos países, así como las diferentes condiciones de empleo que impulsan la salida de mexicanos rumbo a Estados Unidos, el lugar de origen y de destino de los inmigrantes y su nivel socioeconómico. Esto nos permitirá determinar los rasgos distintivos del fenómeno migratorio y comprender la importancia que representa al interior de cada país, y la influencia que ejerce en la relación entre ambas naciones.

Por más de un siglo, trabajadores mexicanos han sido bienvenidos o perseguidos en Estados Unidos, y en ocasiones ambas cosas a la vez. Las razones de todo ello tienen que ver con diversas cuestiones que puedan incluir desde un nacionalismo exacerbado a partir de una serie de mitos con respecto a los trabajadores migratorios mexicanos, en particular los indocumentados, hasta la interferencia real de intereses concretos

Esta migración es un fenómeno que resulta de la combinación de diversos factores; en primer lugar, surge como resultado del contraste en los niveles de desarrollo y de empleo entre ambos países, teniendo una frontera común de más de 3 mil kilómetros. De este contraste surgen las condiciones de un mercado internacional de fuerza de trabajo, en el que la demanda desde Estados Unidos es tan significativa como la oferta desde México.

En segundo lugar, en el origen histórico de este fenómeno se encuentran prácticas de reclutamiento promovidas durante años en Estados Unidos para responder a la demanda de mano de obra necesaria para la expansión económica de la región del suroeste.

En tercer lugar, está presente un elemento menos tangible, pero no por ello menos real, el de la tradición de migrar, que contribuye a explicar porqué salen más migrantes de unas regiones o poblaciones que de otras, y porqué hay una concentración geográfica de esta migración, tanto en el lado de la demanda como el de la oferta

La migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos es un fenómeno que tiene costos y beneficios para los dos países y para los actores principales, si bien estos costos y beneficios no son simétricos; no obstante, se piensa que, en la medida en que ésta subsiste, el balance es positivo para la economía de ambas partes. En el caso de México, se sabe que las remesas enviadas por los trabajadores migratorios constituyen una importante fuente de divisas para la economía mexicana. Con respecto a los beneficios que representan para la economía estadounidense, "estos son reconocidos de manera limitada, pero creciente, por la opinión pública de Estados Unidos, de acuerdo con un estudio de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, cuyos resultados fueron dados a conocer por el New York Times, los migrantes aportan anualmente 10 000 millones de dólares a la economía estadounidense, como mercado de consumo o mediante la creación de bienes y la prestación de servicios abaratados por su mano de obra."⁶¹

Existen diferentes mitos con respecto a la migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos que impiden identificar claramente sus rasgos distintivos, así como los problemas a los que se enfrentan y la solución a estos; en relación con este tema, es importante conocer el lugar de origen de los inmigrantes mexicanos, su perfil socioeconómico, los estados en los que se ubican una vez que se encuentran en Estados Unidos y los trabajos que realizan; para conocer estas cifras, debido a la complejidad para obtener datos precisos con respecto a los trabajadores migratorios ya que la mayoría de ellos ingresan a Estados Unidos de manera clandestina; tomé como fuentes dos encuestas realizadas sobre migración con la finalidad de tener un panorama más completo y real de las características del fenómeno migratorio la primera recibe el nombre de Encuesta de Migración Internacional de la Frontera (EMIF),⁶² esta nos permite hacer el

⁶¹ El estudio fue solicitado por la Comisión para la Reforma de la Inmigración. Consúltese "Academy's Report says Immigration Benefits the U.S.", The New York Times, 18 de mayo de 1997, p. 1.

⁶² Este proyecto ganó una competencia como el mejor proyecto para medir la migración laboral de México a Estados Unidos, con fondos y bajo las reglas de competencia del Banco Mundial (BM), a través de la Sección de Trabajo y del Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación. Este proyecto se basa en la técnica de muestreo de población móvil, que adaptó el Colegio de la Frontera Norte a la biología estadística para la medición de la migración internacional bajo una idea del autor con la colaboración del Dr. Jorge Santibañez y el demógrafo Rodolfo Corona. Actualmente se encuentra en su tercera fase, de modo que su financiamiento se extendió para un tercer año

**ESTA TERCERA NO DEBE
SALIR EN PUBLICIDAD**

cálculo regional de la migración realizada entre los años de 1993 y 1994, en ella se incluyen migrantes documentados e indocumentados.

La segunda encuesta proviene del Proyecto Cañón Zapata,⁶³ que abarca la misma región que la primera encuesta (EMIF), y presenta el promedio de los inmigrantes indocumentados entrevistados durante un período más amplio, de 1987 a 1996.

Se cree tradicionalmente que los trabajadores migratorios mexicanos proceden de los estados más marginados de la República; sin embargo, la información de las dos encuestas demuestran lo contrario. Los mapas incluidos en los anexos están divididos por regiones y se presentan dos mapas para cada región, uno de la encuesta (EMIF), y el otro corresponde a la información del Proyecto Cañón Zapata; en el primer par de mapas la región que consideran es con respecto al destino de los trabajadores de un flujo de *migrantes de México a Estados Unidos con residencia permanente de Guerrero, Michoacán, Jalisco, Zacatecas y San Luis Potosí*. El segundo grupo de mapas abarca el flujo migratorio de mexicanos rumbo a Estados Unidos con residencia permanente en los estados que colindan con el territorio estadounidense. El tercer grupo de mapas corresponde a los migrantes mexicanos que tienen como residencia permanente los estados de Sinaloa, Durango, Nayarit, Colima y Aguascalientes. El cuarto grupo se refiere a los estados de Oaxaca, Guerrero y Morelos. El quinto grupo considera al Distrito Federal, Estado de México, Querétaro, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala. Y por último, el grupo número seis ubica el flujo migratorio de Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Los siguientes mapas, 7A y 7B, muestran la cantidad de mexicanos que retornaron al país, de los estados que tradicionalmente reciben a más inmigrantes, California y Texas, después

⁶³ Después de varias pruebas piloto, en septiembre de 1987 se inició la administración sistemática de un encuesta por muestreo aleatorio de migrantes a punto de cruzar la frontera norte sin documentos, mediante cuestionarios de aplicación rápida (tres minutos), a una selección al azar de inmigrantes en las ciudades de Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros, los viernes, sábados y domingos de cada semana, desde septiembre de 1987 hasta 1996

de buscar trabajo en Estados Unidos; los datos recabados provienen de la encuesta (EMIF), que abarca un período de 1993 a 1994, (ver anexo).

Para las estadísticas socioeconómicas de los migrantes mexicanos, la información del Proyecto Cañón de Zapata abarca un periodo de 9 años, de 1988 a 1996. Esta información está organizada por regiones a partir de su última residencia, (ver anexo).

Frecuentemente se afirma que la mano de obra mexicana desplaza a un número igual de trabajadores estadounidenses, propiciando el desempleo; pero en realidad existen diferencias cualitativas entre ambas, ya que el trabajador migratorio mexicano no habla inglés y el tipo de trabajo que acepta es considerado por el estadounidense como inferior.

Cabe destacar que su presencia subvenciona la economía estadounidense, particularmente a la zona sur del país y en la mayoría de los casos su trabajo es indispensable para un número importante de los sectores productivos debido a que realizan la labores que requieren un mayor esfuerzo físico, como por ejemplo en la pizca del algodón o en la cosecha del jitomate y se ubican en el sector de los servicios realizando labores de intendencia, así como meseros, cocineros, lavaplatos, entre otros. Adicionalmente es importante señalar que el trabajo realizado por los inmigrantes mexicanos es el mejor porque cumple con los niveles de exigencia y explotación que el empleador impone, y jamás se quejarán de sus malos tratos por temor a ser deportados ante las autoridades.

En relación con este asunto, investigaciones realizadas por especialistas en la materia demuestran que la tasa de desempleo en las áreas de trabajo en donde se ubican los migrantes mexicanos, es la más baja; esto significa que si se detuviera el ingreso de mano de obra mexicana indocumentada las empresas agrícolas, la pequeña y mediana industria, y las empresas relacionadas con los servicios tendrían que cerrar porque no podrían continuar con sus actividades sin el trabajo de los mexicanos.

Para los empresarios la presencia de los inmigrantes indocumentados es altamente benéfica y productiva, ya que gracias a ésta son capaces de competir con los grandes monopolios

del norte del país debido a que bajan sus costos de producción, pagan salarios inferiores que los obligatorios por ley y niegan los servicios sociales que merecen los migrantes como resultado de su trabajo. Aquí es necesario hacer mención que “la ausencia de trabajadores sin documentos imposibilitaría el funcionamiento del sector económico y provocaría el desempleo para los estadounidenses que a su vez tienen trabajo gracias a ellos, se calcula que cada indocumentado genera empleo para 4 estadounidenses y que en Estados Unidos el mexicano gasta el 70% de lo que gana con su trabajo por lo que millones de estadounidenses se benefician de su trabajo y su condición migratoria.”⁶⁴

“En Los Ángeles, por ejemplo, vive más de la mitad de los inmigrantes mexicanos ilegales. la agricultura de ese territorio depende del trabajo de los mexicanos, así como el 90% de la industria textil de Los Ángeles donde se concentran el 45% de los empleos manufacturados de California. La jornada laboral es muy larga y difícil y el salario es inferior al mínimo establecido.”⁶⁵

La temporalidad es una característica del fenómeno migratorio, no importa el sector o la región en el que se encuentren los mexicanos, ya que su trabajo resulta *benéfico para la economía estadounidense*; por otra parte, es importante señalar que los mexicanos que se desplazan hacia Estados Unidos se reproducen, crecen y preparan en México, es decir, que *a nuestro sistema corresponden los gastos de su formación*, cuando los mexicanos llegan a Estados Unidos, ya están capacitados para trabajar y producir riqueza con su esfuerzo, la cual se incorpora al proceso productivo; su estancia en Estados Unidos es generalmente por un período muy corto porque el motivo principal que los orilló a trasladarse a territorio estadounidense es la necesidad de obtener una mejor remuneración por su trabajo y una vez que han ahorrado algo de dinero regresan con su familia. *La temporalidad y sobre todo la clandestinidad en la que la gran mayoría de los trabajadores migratorios mexicanos se introducen a territorio estadounidense los hace más susceptibles y*

⁶⁴ CNDH, Segundo informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996, p. 27

⁶⁵ *Ibidem*, p. 28

vulnerables frente a quienes les ofrecen un empleo, son trabajadores que aceptan cualquier condición laboral y empleo.

3.1.3. Situación jurídica de los trabajadores migratorios

La situación jurídica de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos puede ser analizada dependiendo de la calidad migratoria que poseen al internarse en territorio estadounidense, la Constitución de Estados Unidos no distingue entre nacionales y extranjeros, ya que de manera general protege a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción en contra de acciones violatorias a los derechos consagrados en ella y en las leyes posteriores.

La mayoría de los mexicanos que ingresan sin documentos difícilmente tienen la posibilidad de regularizar su situación; esto se ha agravado como resultado de la nueva *Ley que Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante de 1996*, que aplica nuevas sanciones a los empleadores que contraten a trabajadores sin documentos y limita los servicios públicos.

Los trabajadores migratorios que ingresan a Estados Unidos con documentos, lo hacen a través de los programas de trabajadores migratorios agrícolas, ellos son contratados por un tiempo determinado, con un sueldo establecido y con las prestaciones que la ley determina.

Los trabajadores extranjeros tanto documentados como indocumentados pueden recibir el beneficio de las leyes sobre competencia laboral en el caso de sufrir algún daño en su trabajo, pero existe la disposición a nivel federal que prohíbe que los extranjeros que no estén autorizados a trabajar en Estados Unidos puedan recibir los beneficios del seguro de desempleo. El seguro social brinda beneficios a trabajadores retirados o inválidos, a los sobrevivientes de un trabajador que ha fallecido, también existen el sistema de cuidado médico y de hospital, estos beneficios sólo pueden ser otorgados a extranjeros que se

encuentren legalmente en Estados Unidos. Asimismo, el programa de estampillas de alimentos es utilizado para incrementar el poder de compra de alimentos para personas de bajos recursos, este sólo se otorga a residentes que se encuentran legalmente en territorio estadounidense.

La presencia de trabajadores migratorios indocumentados es seriamente criticada porque se considera que representan un costo al sistema estadounidense por los servicios de salud y educación que utilizan, pero en realidad, los impuestos por concepto de servicios públicos y sociales son deducidos de los cheques que reciben como pago de su trabajo. Oficialmente, la ley suele ser más estricta con ellos cuando se trata de brindarles ayuda, por lo que en realidad ya han pagado. En el primer caso se les reconoce como sujetos de derecho, por lo tanto, con la obligación de pagar impuestos, pero en el segundo caso, son personas sin derechos, simplemente porque carecen de documentos migratorios.

En el sistema capitalista⁶⁶ existen dos tipos de hombres, los que son propietarios de los medios de producción y los que no poseen nada, excepto su fuerza de trabajo que venden para subsistir. El trabajo es considerado como una mercancía la cual se compra y se vende como cualquier otro producto. En el caso de los trabajadores migratorios existe una triple transferencia de valor económico de la economía de origen del trabajador, a la economía a donde llega a producir riqueza con su esfuerzo. En primer lugar encontramos la plusvalía que necesariamente debe de obtenerse para que sea posible la acumulación de capital: es aquella parte de valor creado por el obrero de la que se apropia el capitalista al pagar un salario inferior al costo real de su producto. En segundo lugar está la plusvalía que obtiene la economía receptora del ahorro que le representa no tener que hacerse cargo de los gastos de manutención y reproducción de esta fuerza de trabajo, con cuya utilización se beneficia.

⁶⁶ De acuerdo con la definición que el Dr. Edmundo Hernández-Vela desarrolla en su Diccionario de Política Internacional, entendemos por capitalismo, al sistema económico basado en la propiedad de los medios de producción; en la fluctuación de los precios; en el equilibrio de la oferta y la demanda en el mercado, la división social entre propietarios y asalariados, y en la búsqueda de ganancias. Actualmente habría que agregar la especulación como la característica preponderante del capitalismo.

Este es el caso de los trabajadores mexicanos, quienes se forman, crecen y mantienen sus residencias y familias en México. El salario que requieren para subsistir y reproducirse está determinado por el costo de la vida en su lugar de origen, que es inferior, y no por el nivel de vida en Estados Unidos. Un tercer factor de plusvalía o de ahorro para quienes los contratan es la reducción en el salario que el empleador impone, así como el incumplimiento con la legislación laboral vigente, valiéndose de la situación migratoria irregular del trabajador.

La presencia de indocumentados exime a los gobiernos estatales de su responsabilidad en el mejoramiento de las condiciones laborales. Los empresarios no están dispuestos a pagar salarios más altos y a dar un número mayor a prestaciones si hay trabajadores que aceptan gustosos las condiciones imperantes. Con el paso de los años se ha comprobado que los mexicanos están ubicándose en otros sectores de la economía estadounidense; se están desplazando más allá de la región del suroeste. Por ejemplo, se sabe que los propietarios de talleres de coches y de otros servicios prefieren emplear mexicanos, quienes no están sujetos a contrato y únicamente reciben un salario correspondiente al trabajo específico que realizan. La legislación laboral no obliga a los patrones a proteger a un trabajador en estas condiciones con los servicios sociales establecidos oficialmente, lo mismo ocurre en casi todas las ocupaciones del sector terciario de la economía; y en algunas del sector secundario.

De los asuntos que deben tratarse a nivel de tribunales federales, aunque sean de carácter administrativo,⁶⁷ se encuentra lo relativo a la inmigración de extranjeros, las relaciones laborales y el seguro social. En este sentido también se atienden las demandas que promueva cualquier estado de la federación en contra de algún extranjero. Sin embargo, hay una medida en el procedimiento de las leyes federales que permite al demandante, cuya ciudadanía es diferente a la del defendido, el llevar su caso a la corte federal. Siendo

⁶⁷ El carácter administrativo significa que son tribunales que no pertenecen al Poder Judicial, sino al Poder Ejecutivo, pues sus instrumentos que están manejados por sus respectivas dependencias federales pero funcionan en muchos aspectos como tribunales celebrando audiencias, emitiendo fallos y pueden imponer multas o castigos a las partes sujetas a jurisdicción

así, una de las pocas situaciones en que a un ciudadano extranjero se le proporciona un derecho legal, muchas veces denegado a ciudadanos de los Estados Unidos.⁶⁸

3.2 Los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos

Los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos se encuentran consagrados en la Constitución Política de Estados Unidos y en los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el gobierno estadounidense. A continuación en los siguientes incisos presento los derechos humanos que deben ser respetados en el territorio estadounidense por las autoridades sin importar la calidad migratoria del extranjero, los tratados y acuerdos que una vez que han sido firmados y ratificados por el gobierno de Estados Unidos adquieren el mismo rango de obligatoriedad que la Constitución. Posteriormente, describo las violaciones a los derechos humanos que sufren los migrantes indocumentados al cruzar la frontera e internarse en territorio de Estados Unidos y el clima xenófobo que se ha incrementado en los últimos años y afecta gravemente su seguridad y permanencia en aquel país. Finalmente, señalo cuales son los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos de los inmigrantes.

3.2.1. Los derechos humanos de los migrantes mexicanos

Los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos se encuentran consagrados en la Constitución Política de Estados Unidos y en los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el gobierno en materia de derechos humanos

⁶⁸ Strickland, Barbara; *Esbozo del sistema jurídico norteamericano*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1985, p 40

Independientemente de la calidad migratoria de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, ellos tienen derecho a que sea respetada su vida y sean tratados con respeto y dignidad sin importar su sexo, raza, color o idioma. En relación con el salario mínimo, a pesar de que la ley prohíbe la contratación de migrantes que carecen de documentos para estar legalmente en el país los migrantes tienen derecho a recibirlo como resultado de su trabajo y esfuerzo. Con respecto a sus documentos de ingreso, tienen derecho a que les sea respetada la temporalidad de su visa, así como, su calidad migratoria, si es que ingresan como turistas, por motivos de negocios, como estudiantes, etc., por las autoridades estadounidenses, salvo que sus documentos sean cancelados en apego a la ley. En caso de ser detenidos por alguna autoridad migratoria, debe informarse inmediatamente al consulado correspondiente de acuerdo con el lugar en donde se realizó la detención. Con respecto al derecho de la persona a ser sometida a proceso de exclusión, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos determinó que "cualquiera que sea el procedimiento autorizado por el Congreso, será el *debido proceso* (due process of law), en lo que se refiere a la negación de la entrada de un extranjero."⁷⁰ Si el migrante considera que tiene derecho a permanecer en territorio de Estados Unidos, tiene la prerrogativa de solicitar audiencia ante un juez de inmigración, quien decidirá si existen los elementos suficientes para permanecer en el territorio o en caso contrario será deportado, bajo juicio de deportación por tratarse de un residente ilegal. Asimismo, la *Quinta Enmienda* de la Constitución determina que ninguna persona puede ser privada de su vida, su libertad o propiedad sin que se siga el debido proceso de ley; esto significa que cualquier persona puede solicitar que se le siga un proceso en el que podrá ser escuchada antes de afectar sus derechos humanos; la *Decimocuarta Enmienda*, por su parte, consagra la igualdad jurídica aplicable tanto a nacionales como extranjeros.

Durante un proceso de deportación, los migrantes deben demostrar que han vivido por más de 10 años de manera ininterrumpida en territorio estadounidense y que su salida del

⁷⁰Ubarrola Nicolín, Eduardo, "La legislación migratoria estadounidense y la defensa constitucional," *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, n° 53, enero-marzo 1998, p. 15

territorio provoque problemas para un nacional de ese país, como circunstancia para evitar la deportación.

En un proceso de exclusión, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia “cualquiera que sea el procedimiento autorizado por el Congreso, será el *debido proceso* en lo que se refiera a la negación de la entrada de un extranjero”⁷¹, es decir, que el inmigrante también podrá solicitar que se le siga un juicio para determinar si puede permanecer en el territorio o ser expulsado. *La ley de 1996*, le otorga al Servicio de Inmigración Nacional (SIN), la facultad de ordenar la salida de un extranjero mediante el proceso de *remoción expedita*, si el inspector considera que la presencia del emigrante no es conveniente para el país.

Existe el reconocimiento de los derechos procedimentales que están consagradas en la Constitución a los extranjeros que desean probar su permanencia legal “... una vez que un extranjero entra legalmente y reside en este país se encuentra investido de los derechos que otorga la Constitución a todas las personas dentro de sus fronteras. Tales derechos incluyen aquellos consagrados en la *Primera y Quinta Enmiendas* y en la cláusula del debido proceso de la *Decimocuarta Enmienda*. Ninguna de estas disposiciones reconoce una distinción entre los ciudadanos y los extranjeros residentes; extiende sus privilegios inalienables a todas las personas y protegen en contra de cualquier invasión de esos derechos por autoridad estatal o federal.”⁷²

La *Cuarta Enmienda* prohíbe las detenciones, cateos y confiscaciones que se realicen de manera injustificada en perjuicio de las personas, sus causas, documentos y bienes, sin que exista previamente una orden judicial basada en una causa probable. Esta disposición esta en contra de las inspecciones que frecuentemente se realizan de manera ilegal en los lugares de trabajo en donde se sabe que tradicionalmente acuden los inmigrantes sin documentos a trabajar, en caso de que se realice una inspección sin una orden expedida por una autoridad, el migrante tiene el derecho de no proporcionarle información sobre su situación migratoria. Sin embargo, basta que la autoridad estadounidense considere que

⁷¹ Ibarrola Nicorn, Eduardo, “*Legislación migratoria*”, *op.cit.*, p 17

⁷² *Ibidem*, pp 18-19

existe una *causa probable*, es decir, que se tiene la razón para creer que el extranjero se encuentra de manera ilegal en Estados Unidos y que existe la probabilidad de que escape, para detenerlo estableciendo que existe *un nivel mínimo de justificación objetiva* para justificar su detención o confiscación

Es importante señalar cuáles son los instrumentos que en materia de derecho humanos, el gobierno estadounidense ha firmado y/o ratificado:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, firmado y ratificado,
Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales . firmado y ratificado.
Convención sobre la eliminación de todas la formas de discriminación racial, firmada y ratificada,
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, firmada y ratificada,
Convención sobre los derechos de la mujer, firmada y ratificada,
Convención sobre el consentimiento para casarse, la edad mínima para casarse y el registro de matrimonio, firmada y ratificada,
Convención sobre la tortura y otros tratamiento crueles e inhumanos en las cárceles, firmada y ratificada,
Convención sobre la esclavitud, firmada y ratificada,
Protocolo que enmienda la Convención sobre la esclavitud, sólo firmado
Suplemento de la Convención sobre la abolición de la esclavitud e instituciones y prácticas similares sobre la esclavitud, sólo firmado,
Protocolo relativo a la situación de los esclavos, sólo firmado

3 2.2 Las violaciones a los derechos humanos y el clima antiinmigrante en contra de los trabajadores mexicanos

El racismo es el arma más potente con la que cuenta el capitalismo estadounidense para crear condiciones de explotación excepcionales; herencia de la esclavitud, la diferencia entre los trabajadores por el color de su piel se generalizó al resto del país, partiendo del sur, contra la población negra y de ahí a toda la que no fuera blanca en sentido estricto. Cuando el racismo se establece profundamente en la conciencia social, y es parte esencial de las relaciones sociales, permite la división en el mercado de trabajo y así por un mismo esfuerzo se paga diferente salario según sea la raza del obrero.

En Estados Unidos son frecuentes los actos de discriminación y violencia que llegan al maltrato físico y a veces al asesinato; es preciso que el racismo se introduzca dentro de la clase trabajadora, por que sólo así se explica que las organizaciones sindicales defiendan únicamente los intereses de los blancos. También son innumerables las denuncias y protestas que se presentan sobre la situación por parte de los dirigentes y líderes de la comunidad mexicano estadounidense en Estados Unidos. Además, la patrulla fronteriza realiza violentas redadas en centros donde se concentran los mexicanos, sin verificar si se trata de indocumentados, de residentes legales o de ciudadanos estadounidenses de origen mexicano. Estas redadas se realizan incluso en las escuelas públicas, sobre todo del suroeste del país. De nada sirven las múltiples protestas de quienes con todo derecho trabajan y viven en Estados Unidos.

El racismo ha hecho posible desplazar la responsabilidad de los problemas y contradicciones inherentes al sistema económico capitalista, como la crisis, las condiciones laborales, los bajos salarios, el desempleo, etc., al inmigrante, por tratarse del elemento más vulnerable dentro del sistema. La actitud hostil de la sociedad estadounidense hacia los inmigrantes permanece y se ha exacerbado en los últimos años.

Son constantes las violaciones a los más elementales derechos de los chicanos, los indocumentados, los latinoamericanos, y los grupos minoritarios, recayendo la responsabilidad en las autoridades estadounidenses, la patrulla fronteriza, los policías y alguaciles locales. Cabe mencionar que la sociedad en general parece participar con su aprobación tácita, en este estado de ánimo, que es eficaz y violento, contra los que tienen piel distinta.

El racismo no hace distinción entre los ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana, los inmigrantes sin documentos que se internan en el país en busca de trabajo. En el primer caso estamos hablando de millones de ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana con los mismos derechos, que cualquier ciudadano nacido en el país, a trabajar y ser respetado en su forma de vida. En el segundo caso, se trata de trabajadores mexicanos que llegan a su territorio en busca de empleo y beneficia a su economía

Los indocumentados mexicanos no sólo sufren violencia, maltrato y agresión a manos de los agentes de la Patrulla fronteriza y otras autoridades, sino también por el abuso que en contra de ellos ejercen los delincuentes del orden común y los miembros de otros grupos étnicos, sin que la policía haga nada por impedirlo. Es frecuente que los mexicanos sean baleados al cruzar el río Bravo mientras nadan simplemente o intentan cruzar la frontera; también es común que sean robados y/o extorsionados durante su difícil viaje; un caso que merece mención especial es la situación que viven las mujeres cuando intentan cruzar la frontera, ya que ellas en muchas ocasiones son violadas por miembros de la patrulla fronteriza o por las personas que las ayudan a cruzar.

La discriminación racial en contra de los mexicanos es un factor que está presente en todo el país, pero es más evidente a lo largo de la frontera sur estadounidense: "se han detectado conductas racistas derivadas de la concepción ideológica que atribuye una condición de inferioridad a personas que poseen ciertas características fenotípicas"⁷³. Esto hace más difícil la situación en la que se encuentran los mexicanos indocumentados en Estados Unidos. Se sabe que los latinos en Estados Unidos son el grupo étnico más perseguido y lastimado en el país, los casos más comunes son los que se conocen como crímenes violentos, es decir, asaltos, violaciones y robo, así como, los malos tratos e insultos que reciben por parte de los miembros de la autoridad estadounidense. En este rubro lamentablemente se encuentran los trabajadores mexicanos

Con frecuencia se ha reportado el uso excesivo de la fuerza ejercido por las autoridades encargadas de mantener el orden y proteger a la ciudadanía, en donde se hace presente el sentimiento de desprecio e intolerancia del que son objeto los mexicanos; adicionalmente a esto los inmigrantes son tratados de manera agresiva y con palabras altisonantes utilizando apelativos que aluden a miembros del reino animal. Es importante conocer las estadísticas con respecto a la violencia cometida por autoridades estadounidenses en contra de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera y al internarse en territorio de Estados Unidos. Para documentar estos datos, presento en la sección de

⁷³ CNDH, Segundo informe sobre las violaciones a los derechos..., *op cit*, p.39

anexas la información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el libro del segundo informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera sur norteamericana. En él se tomaron en cuenta varias fuentes con el objetivo de tener una visión más completa y precisa que nos permitirá conocer y analizar la situación de los derechos humanos de los migrantes y tomar las medidas necesarias para evitar que más mexicanos decidan abandonar el país y sean objeto de malos tratos y violencia. La información proviene de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Organización American Friends Service Committee, del Centro de Apoyo al Trabajador Migrante, del Centro de Información y Estudios Migratorios; las denuncias se clasificaron en muerte, privación ilegal de la libertad, lesiones, violación y/o abuso sexual, abuso de autoridad (maltrato físico), abuso de autoridad (intimidación y amenazas), decomiso y/o cancelación de documentos y robo.

El número de incidentes, de los que se tiene registro, ocurridos durante 1988-1990, fue de 117; durante 1991-1993 los incidentes registrados fueron 228, y durante 1994 se documentaron 52. Cabe mencionar que el número de incidentes reportados no representan la cifra total de las violaciones cometidas en contra de los migrantes mexicanos, porque no todos están dispuestos a hacer la denuncia al considerar que dichas violaciones forman parte del costo que implica su intento por encontrar trabajo y mejores condiciones de vida en Estados Unidos.

El panorama se ha visto ensombrecido por el alarmante clima antiinmigrante que prevalece actualmente en diversa partes de Estados Unidos en un contexto de recesión económica, desempleo y campañas electorales, la retórica y las actitudes en contra de la inmigración indocumentada han ido en aumento. "Con distintos matices en los lugares en donde se encuentran los indocumentados, la migración se ha convertido en uno de los temas centrales del debate político en torno a los efectos de la crisis económica, la identificación que hacen algunos sectores de la migración indocumentada como la causa principal de los

problemas económicos y sociales, ha contribuido a exacerbar sentimientos xenófobos con marcados tintes racistas entre la población estadounidense.⁷⁴

Esta ha conducido a los Estados de California, Arizona, Florida y Texas ha presentar demandas contra la Federación, ya que la política migratoria es responsabilidad federal, para que se responsabilice de los costos sociales por concepto de educación y atención médica de los migrantes.

La situación en California merece atención especial, debido a que el clima antiinmigrante se ha exacerbado en los últimos años como consecuencia de la crisis económica en la que se encuentra el estado por el desmantelamiento de las bases militares y el cierre de las industrias constructoras de material bélico y principalmente por la mala administración de su Gobernador Peter Wilson. Sin embargo, el gobernador Wilson ha utilizado el tema de la migración como medida para justificar los problemas del estado y ha movilizó a grandes sectores de la población civil en favor de su discurso antiinmigrante. El gobernador Wilson, además de imponer medidas unilaterales en su frontera, en busca de su reelección puso en marcha la *Propuesta 187*, conocida también como la Iniciativa S.O.S (save our state). La propuesta impide que los migrantes carentes de documentos puedan tener acceso a los servicios sociales públicos, servicios de salud financiados con fondos públicos, excepto servicios médicos de emergencia, la educación pública básica, secundaria y posterior a esta. Paralelamente, organiza un sistema de cooperación en el Servicio Nacional de Inmigración (SIN), y las Instituciones encargadas de los servicios enumerados anteriormente, para que cuando exista la sospecha de que alguna persona que solicite un servicios público carece de documentos sea reportada.

En años recientes las medidas para contener el paso de los migrantes a través de la frontera ha conducido a la creación de varios programas, uno de ellos es conocido como *Operación Bloqueo*,⁷⁵ se instauró el 19 de septiembre de 1993 en el Paso- Ciudad Juárez y que, con algunos ajustes y bajo el nombre de *Operación Guardian*⁷⁶ se implementó en la zona de

⁷⁴ CNDH. Segundo informe sobre las violaciones a los derechos..., *op cit* , p 40

⁷⁵ Operación Bloqueo, en inglés hold the line.

⁷⁶ Operación Guardian, en inglés Gatekeeper

San Diego- Tijuana, con la utilización de nuevas tecnologías para la detención de indocumentados, la construcción de muros metálicos en varios puntos de la frontera, así como el constante refuerzo de la patrulla fronteriza. Como resultado de la operación bloqueo se multiplicaron las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, se realizan revisiones humillantes y deportaciones a poblaciones lejanas y diferentes a aquellas por las que se ingresó a territorio de Estados Unidos. Investigaciones recientes con motivo de las deportaciones señalan que estas se realizan en condiciones inhumanas por zonas desérticas y alejadas de la zona donde fueron detenidos los migrantes con la finalidad de desalentarlos de su deseo de volver a intentarlo.

La operación guardián se inició oficialmente el 1º de octubre de 1994, el antecedente de esta acción se encuentra en la construcción de una muralla de 12 metros de altura sobre la franja fronteriza de California y Baja California por parte de la Guardia Nacional de Estados Unidos, en octubre de 1993. En febrero de 1994 se instaló un sistema de reflectores similares a los que se utilizan en los estadios deportivos en la zona fronteriza entre San Diego y Tijuana. Este sistema tiene una extensión de 5 kilómetros y forma parte de la llamada estrategia para la frontera de San Diego. Con el tendido eléctrico se cubrieron 22.5 km. entre las zonas conocidas como el Bordo y las playas de Tijuana. La vigilancia se reforzó con la utilización y perfeccionamiento de equipo con reflectores y sensores, con instrumentos utilizados por el ejército, y con el fichado de los inmigrantes indocumentados.

3.3. Los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos

Los derechos humanos de los inmigrantes indocumentados están consagrados en diferentes instrumentos jurídicos internacionales, estos son la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, que en su artículo 13 señala que:

... toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.⁷⁷

Asimismo, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966*, en su artículo 12, y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969* en su artículo 22, hacen extensiva la libertad de tránsito y de residencia a toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado parte; el artículo 12 señala:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio...⁷⁸

La migración comprende de la misma manera los derechos de entrada y de salida de las personas a los países; con relación al primer caso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "...la posibilidad de ingreso y residencia sólo puede ser restringida a quien no se halle ligado jurídicamente al Estado por vínculo de nacionalidad".⁷⁹

La Convención Americana en su artículo 22 agrega, "el Estado no se encuentra obligado a aceptar el ingreso de cualquier extranjero, pero no puede negárselo a sus nacionales".⁸⁰

En relación con el derecho de salir libremente de un país, diversos instrumentos internacionales se han pronunciado al respecto, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y la *Convención Americana*, reconocen este derecho, no obstante, es restringido con el propósito de proteger determinados bienes jurídicos, y de acuerdo con los principios de legalidad de los Estados.

⁷⁷ ONU, Carta de las Naciones..., *op. cit.* p. 7.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 29.

⁷⁹ CNDH, Derechos Humanos, testimonio..., *op. cit.*, p. 234.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 235.

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, también en su artículo 22 señala el derecho de circulación y residencia:

Artículo 22

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un estado tiene el derecho de circular por el mismo y, residir en él con sujeción a las disposiciones legales...
3. El ejercicio de los derechos anteriores no pueden ser restringidos sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir...
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo...
6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte de la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley...
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros infracciones penales o para proteger la seguridad nacional la seguridad o el orden público, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades de los demás...⁸¹

La *Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares*, fue elaborada por recomendación de la Tercera Comisión de Asuntos Sociales, Humanitarias y Culturales, el 22 de mayo de 1991, fue aprobada y abierta a la firma y ratificación como anexo a su Resolución 45/158 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, entrará en vigor tres meses después de que 20 países la hayan firmado y ratificado

“Esta Convención fue el producto de más de diez años de esfuerzo del Grupo de Trabajo Especial que en diciembre de 1979 la Asamblea General de la ONU, debido al constante incremento de trabajo migratorio, al empeorar su situación y a la preocupante falta de protección jurídica para ellos en casi todo el mundo, decidió establecer a partir de 1980 con la encomienda de elaborarla.”⁸²

⁸¹ CNDH, *Derechos Humanos, testimonio...*, *op cit.*, pp. 235-236.

⁸² Al 7 de septiembre de 1993, sólo 7 países la habían firmado y ratificado. ONU, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización 1993*, Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 1993, p 101.

El propósito de la Convención es establecer normas *que puedan contribuir a armonizar las actividades de los Estados mediante la aceptación de los principios fundamentales relativos al tratamiento de los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Entre las principales estipulaciones de la Convención se encuentran las diversas categorías particulares de trabajadores migratorios: trabajador fronterizo, trabajador temporal, marino, itinerante, entre, otros.

Asimismo, esta señala que los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente y sin restricción alguna de cualquier Estado, incluso su Estado de origen, y que tendrán derecho a regresar a este y permanecer en él.

Otros de los principales derechos que deben gozar estas personas son: la protección por ley del derecho a la vida; la libertad de expresión y religión; el reconocimiento de su personalidad jurídica; la protección o asistencia consular o diplomática; un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del estado de empleo; la protección de las pesquisas, los ataques o las confiscaciones arbitrarias de bienes; la libertad y seguridad personales; información sobre sus derechos si son arrestados, reclusos en prisión o detenidos en espera de juicio; indemnización si han sido víctimas de detención o prisión ilegal, la prohibición de someterlos a torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y trabajos forzosos u obligatorios, la prohibición de destruirles sus documentos de trabajo, identidad, etc.

Un comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares será el encargado de observar la aplicación de la Convención, y estará integrado inicialmente por diez expertos, a los que, después de la entrada en vigor para el Estado parte número 41, se agregaran otros cuatro expertos que serán elegidos en votación secreta por los Estados partes, de una lista de personas designadas. Los Estados partes presentaron durante el primer año de vigencia de la Convención, y en lo sucesivo

quinquenalmente, un Informe sobre las medidas legislativas judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a la Convención.³⁸³

³³ Hernandez- Vela Salgado Edmundo; *Diccionario de Política* . , *op.cit.*, pp 338-339.

los derechos humanos... no son el mínimo denominador común de todas las naciones sino, por el contrario, lo que yo llamaría "lo humano irreductible", es decir, la quintaesencia de los valores de los cuales afirmamos, juntos, que somos una comunidad humana.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena 1993. Boutros Boutros-Ghali.

CAPITULO 4

CAPITULO IV

4. La protección de los migrantes mexicanos en Estados Unidos

Con respecto a la protección de los mexicanos en el extranjero sobresale la labor consular que se realiza en favor de los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos, debido a la dimensión de la corriente migratoria y los problemas a los que se enfrentan la gran mayoría de los migrantes mexicanos que acuden a Estados Unidos en busca de trabajo y sin documentos que acrediten su estancia en el país vecino. A partir de esta situación, la protección consular de los migrantes mexicanos en Estados Unidos se ha caracterizado por la organización e instalación de un mayor número de oficinas consulares, comparativamente con las instaladas en otras naciones, ubicadas en los lugares en donde se concentran mayoritariamente los trabajadores migratorios mexicanos, y en apego a los principios consagrados en la Constitución Política de México y en los acuerdos y tratados internacionales relacionados con la protección de los nacionales en el exterior.

4.1 Marco jurídico mexicano

Para conocer y analizar el marco jurídico mexicano relativo a la protección de los nacionales en el exterior, es necesario revisar las disposiciones legales aplicables en la materia, las cuales forman parte de la Constitución Política del país y de los acuerdos internacionales que nuestro gobierno a través de los años ha firmado y ratificado.

En relación con este apartado es importante ubicar a quiénes nos referimos cuando hablamos de la nacionalidad mexicana para determinar los sujetos a quienes se les atribuye dicha protección; acto seguido, es necesario presentar las disposiciones legales que fundamentan la labor de protección de los mexicanos en el exterior y por último los instrumentos internacionales que dan sustento y reconocen de manera

consensual la protección de los nacionales de un determinado país que se encuentran por diversas circunstancias en otra nación a la que no pertenecen.

4.1.1. Definición de la nacionalidad mexicana

En la medida en que sólo pueden brindar protección consular y diplomática a sus nacionales, resulta fundamental conocer quiénes son considerados como mexicanos por las leyes del país. Las condiciones que deben reunir, para tener el carácter de tales, las personas físicas, las personas morales y los buques y aeronaves.

Las labores de protección que efectúa México pueden incluir estas tres categorías.

I. Personas físicas. Los artículos 30 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen las condiciones de adquisición y pérdida, respectivamente, de la nacionalidad mexicana.

Artículo 30.

La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A. Son mexicanos por nacimiento:

I Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.

III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes

B. Son mexicanos por naturalización.

I Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional

Artículo 37.

A. La nacionalidad mexicana se pierde:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera.

II. Por aceptar o usar títulos nobiliarios que impongan sumisión

a un Estado extranjero.

III. Por residir, siendo mexicano por naturalización , durante cinco años continuos en el país de su origen.

IV. Por hacerse pasar en cualquier instrumento publico, siendo mexicano por naturalización, como extranjero o por obtener y usar un pasaporte extranjero.⁸⁴

4.1 2 Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento

Los únicos instrumentos legales que se refieren a la protección de nacionales en el exterior son la Ley orgánica del Servicio Exterior y su Reglamento, que entraron en vigor el 8 de enero y el 22 de julio de 1982, respectivamente.

La ley Orgánica vigente establece en su artículo 3, inciso c, que corresponde al Servicio Exterior. proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, los intereses del Gobierno de México, así como la dignidad y los derechos fundamentales de los mexicanos en el extranjero y, cuando así proceda, ejercer ante las autoridades del país en que se encuentren las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.

En la misma ley se dispone, en el artículo 46, inciso f, que corresponde directamente a los jefes de misión: respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno estén acreditados, sin perjuicio de las inmunidades y privilegios, haciendo las representaciones pertinentes cuando la aplicación de estos ordenamientos a México y a los mexicanos signifique alguna violación del derecho internacional y de las obligaciones convencionales que el gobierno de ese Estado haya asumido con nuestro gobierno ..

Por su parte, en el artículo 47, inciso a, se señala que corresponde a los jefes de oficinas consulares proteger en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho

⁸⁴ PGJDF, Constitución Política de los Estados Unidos . , *op cit.*, pp 73-84

internacional y mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial...

En cuanto al reglamento de la *Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, éste señala con más detalle la forma como debe proporcionarse y planearse la asistencia y protección consulares a los mexicanos en el exterior. De esta manera, el Capítulo II, del Título Quinto del reglamento, dedica los artículos 86 al 91 a especificar las obligaciones de los miembros del servicio e materia de protección, según se transcribe a continuación:

Artículo 86. Es obligación de primera importancia de los miembros del servicio exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con este propósito presentar los buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, ejercerán la protección diplomática.

Artículo 87 Los buenos oficios se presentarán para atender asuntos o realizar gestiones en favor de los mexicanos sin involucrar directamente a la autoridades extranjeras.

Artículo 88 La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras de carácter local. Para estos efectos los miembros del servicio exterior deberán:

- a) asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades; la convivencia con la población local; sus derechos y obligaciones frente al Estado extranjero donde se encuentren y sus vínculos y obligaciones en relación con México;
- b) Visitar a mexicanos que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia, y
- c) Asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos estén imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses.

Artículo 89. La protección consular será ejercida por los jefes de representaciones consulares, cuando un acto emanado de las autoridades locales y cometido en contra de los mexicanos haga necesaria una reclamación y la reparación correspondiente

Artículo 90. Con el propósito de que la protección pueda ser ejercida de manera regular y concertada, las misiones diplomáticas y representaciones consulares prepararán un programa anual de protección para conocer, prevenir y remediar situaciones de algún modo lesivas a los intereses de los mexicanos.

Artículo 91. Cuando el número de casos de protección y el número de mexicanos, que se encuentren en el lugar donde una misión diplomática oficina consular tenga su sede o circunscripción, lo justifique, se propondrá a la Secretaría de Relaciones Exteriores la creación de un Departamento de Protección⁸⁵

4.1.3. Instrumentos internacionales vinculados a la protección de nacionales en el exterior firmados y ratificados por México

México ha suscrito los principales acuerdos internacionales que están vinculados a la labor de protección de nacionales en el exterior, como la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961* y la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1964*. La importancia de estas radica en que ambas mencionan explícitamente la existencia de la función de protección a nacionales en el exterior.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas se refiere en su artículo 3 a la función de las misiones diplomáticas,

... proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional...⁸⁶

⁸⁵ CNDH, Derechos Humanos, testimonio ..., *op cit*, pp 325-326.

⁸⁶ Gómez Arnau, Remedios; México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1990, p 142

Por su parte, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares señala en su artículo 5, relativo a las funciones consulares, que entre otras cosas estas consistirán en:

- a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional;...
- e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;...
- g) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzca en el territorio del Estado receptor;...
- h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o curatela;...
- y) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente; ..
- k) ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control e inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones,...
- l) prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaraciones sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de abordaje y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo lo que se plantee entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía; ..

En su artículo 36, relativo a la comunicación de los representantes consulares con los nacionales del Estado que envía, se dispone:

que envía. El hecho de que se facilite esa información, no será obstáculo para la debida aplicación de las leyes y reglamentos relativos a esos nombramientos;

c) a informar sin retraso, a la oficina consular más próxima al lugar del accidente cuando un buque, que tenga la nacionalidad del Estado que envía, naufrague o encalle en el mar territorial o en las aguas interiores del Estado receptor, o cuando un avión matriculado en el Estado que envía sufra un accidente en territorio del Estado receptor.

Por otra parte, la convención de Viena sobre Relaciones Consulares en su artículo 38, relativo a la comunicación con las autoridades del Estado receptor, señala lo siguiente:

Los funcionarios consulares podrán dirigirse en el ejercicio de sus funciones:

a) a las autoridades locales competentes de su circunscripción consular;

b) a las autoridades centrales competentes del Estado receptor, siempre que sea posible y en la medida que lo permitan sus leyes, reglamentos y usos y los acuerdos internacionales correspondientes

Las Convenciones representan instancias valiosas porque constituyen la función de asistencia y protección consulares a nacionales en el exterior.

En 1942 el gobierno mexicano y el estadounidense firmaron por primera vez una Convención Consular, dicha Convención, que aún se encuentra vigente, establece las actividades consulares relativas a la asistencia y protección de los representantes de estos gobiernos en el territorio del otro. Esta Convención se convirtió en el marco jurídico para legitimar las funciones de representación y a favor de sus conciudadanos que realizan los agentes consulares de México y Estados Unidos. Los artículos que destacan son:

Artículo VI

1 Los Funcionarios Consulares de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, dentro de sus territorios consulares respectivos, podrán dirigirse a las autoridades ya sean nacionales estatales, providenciales o municipales, con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya nombrado, en el goce de derechos que puedan ser fundados en tratados o de otra manera.

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

a) Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y visitarlos,

b) si el interesado lo solicita, las autoridades compuestas del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina competente en ese Estado cuando, en su circunscripción un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será así mismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada a cerca de los derechos que se les reconocen en este apartado,

c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Así mismo, tendrá derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso, en un cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando este se oponga expresamente a ello.

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerá: un arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.

El artículo 37, relativo a la información en casos de defunción, tutela, curatela, naufragio, accidentes aéreos, señala:

Cuando las autoridades competativas del Estado receptor poseen la información correspondiente, dichas autoridades estarán obligadas a:

a) informar sin retraso, en caso de defunción de un nacional del Estado que envía, a la oficina consular en cuya circunscripción ocurra el fallecimiento,

b) a comunicar sin retraso, a la oficina consular competente, todos los casos en que el nombramiento de tutor o de curador sea de interés para en o un incapacitado nacional del Estado

Se podrán presentar quejas con motivo de la infracción de dichos derechos. La omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección, podrá justificar la intervención diplomática y, en ausencia de un representante diplomático, un Cónsul General o el funcionario consular residente en la capital podrá dirigirse directamente al gobierno del país.

2. Las funciones consulares, dentro de sus distintos consulados respectivos, tendrán derecho a:

- a) Entrevistarse y comunicarse con los nacionales del país que los nombró;
- b) Investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten a los intereses de los nacionales del país que los nombró,
- c) Mediante aviso a las autoridades correspondientes, a visitar cualesquiera de los nacionales del país que los nombró que hubieren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado; y
- d) Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicio o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con éstos.

3. Los nacionales de cualquiera de las Altas Partes Contratantes tendrán derecho, en todo tiempo, a comunicarse con los funcionarios consulares de su país...

Artículo VIII

1. En caso de fallecimiento de algún nacional de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes en el territorio de la otra Alta Parte Contratante, sin que haya en el lugar de su fallecimiento herederos conocidos ni albaceas testamentarios por él nombrados, las autoridades locales competentes comunicarán inmediatamente el hecho de su fallecimiento al funcionario consular más cercano al Estado del que el finado fuere nacional, con el objeto de que se envíen los informes necesarios a los interesados.

2. En caso de fallecimiento de algún nacional de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, sin dejar testamento con nombramiento de albacea testamentario, el funcionario consular del Estado del que fuere nacional el finado, y dentro de cuyo distrito tuviere su domicilio dicho finado en la fecha de su fallecimiento, será considerado, en cuanto lo permitan las leyes del país del país y mientras se nombre un albacea dativo y se abra juicio *abintestate*, como compete para encargarse para encargarse de los bienes que dejare el finado, con el objeto de atender a la conservación y protección de tales bienes. Dicho funcionario consular tendrá derecho a que se le nombre como

albacea del intestado, a discreción u otro organismo que intervenga en los juicios sucesorios, siempre que así lo permitan las leyes del lugar en donde se tramite el juicio sucesorio respectivo.

3. Cuando un funcionario consular acepte el puesto de albacea de la sucesión de un nacional fallecido, se somete, en cuanto a su carácter como tal a la jurisdicción del tribunal u otro organismo que le hiciera el nombramiento, para todos los fines necesarios con el mismo grado que si fuera nacional del Estado que lo haya recibido.

Artículo IX

El funcionario consular de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, dentro de su distrito, tendrá derecho a comparecer personalmente o por medio de representantes autorizados en todos los asuntos relativos a la territorialidad del juicio sucesorio de una persona fallecida, y a la distribución de sus bienes, bajo la jurisdicción de las autoridades locales, por lo que hace a los herederos o legatarios de la sucesión, ya sean de menor o de mayor edad que no fueren residentes del país y si fueren nacionales del Estado al cual debe su nombramiento el funcionario consular, a menos que dichos herederos o legatarios comparezcan, ya sea personalmente o por medio de representantes autorizados.

2. EL funcionario consular de cualquiera de la dos Altas Partes Contratantes, en nombre de sus nacionales no domiciliados en el país, podrán cobrar y recoger las partes que les toquen de sucesión en proceso de tramitación, o que les correspondan conforme a las disposiciones de las leyes sobre indemnizaciones a trabajadores u otras de carácter parecido, dando recibos por dichas participaciones y tramitándolas a quién corresponda a través de las conductos prescritos por su propio gobierno, pero con la condición de que el tribunal u organismo que efectúe la distribución por conducto del funcionario consular, tenga derecho exigirle que proporcione pruebas razonables del envío de los fondos a las personas entre quienes se deba distribuir.

El artículo X se refiere a las funciones marítimas del Cónsul:

1. El funcionario consular ejercerá la jurisdicción exclusiva sobre las controversias que surjan con motivo del orden interno de las embarcaciones privadas d su país, y será el único que ejerza tal jurisdicción en las situaciones, donde quiera que se originen, que surjan entre los oficiales y los tripulantes, relacionadas con el cumplimiento de la disciplina a bordo, siempre que la embarcación y las personas acusadas de mal comportamiento hayan entrado a las aguas territoriales o algún puerto situado

dentro de su distrito consular. Los funcionarios consulares tendrán asimismo jurisdicción sobre las cuestiones relacionadas con ajustes de salarios y cumplimiento de los contratos de trabajo de las tripulaciones; pero su intervención tendrá carácter conciliatorio y sin competencia para dirimir los conflictos que se planteen. La citada jurisdicción no excluye la conferida a las autoridades locales respecto y conforme a las leyes existentes en el lugar o a los que se dicten en el futuro.

2. Cuando algún acto cometido a bordo de una embarcación privada que enarbole el pabellón del Estado al que el funcionario consular deba su nombramiento y dentro del territorio o las aguas territoriales del Estado que lo recibiera y sujeto al culpable del acto antes mencionado, a castigo como criminal, el funcionario consular no ejercerá su jurisdicción excepto en cuanto se lo permita la ley local.

3. El funcionario consular podrá invocar libremente el auxilio de las autoridades policíacas locales en cualquier asunto relacionado con la conservación del orden interno a bordo de un buque que enarbole el pabellón de su país, dentro del territorio del Estado que lo hubiere recibido y se proporcionaron los auxilios necesarios cuando fueron pedidos

4. El funcionario consular podrá comparecer, en compañía de los oficiales y de la tripulación de los barcos que naveguen bajo el pabellón de su propio país, ante las autoridades judiciales del Estado que lo hubiere recibido, con el objeto de observar la tramitación de un juicio o de dar ayuda en calidad de interprete o agente.⁸⁷

4.2 La protección de los mexicanos en Estados Unidos a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari hasta nuestros días

En la administración de Carlos Salinas de Gortari la protección de los mexicanos en Estados Unidos se desarrolló en el marco de la estrategia gubernamental diseñada para el fortalecimiento de la política exterior; en ella se definieron 6 objetivos fundamentales, destacando lo relativo a *la protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior*. Las medidas que se planearon para cumplir con este objetivo fueron:

- Mejorar la efectividad de la representación consular del país en los lugares de protección

⁸⁷ Gómez Arnau, Remedios, *México y la protección ...*, *op.cit.*, pp. 148-152.

de los mexicanos en el exterior.

- Establecer mecanismos de comunicación e información entre las diversas entidades del Gobierno Federal que participaron en acciones en las fronteras, con inclusión de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Intensificar los esfuerzos multilaterales para codificar, a nivel mundial, los derechos de los trabajadores migratorios,
- Defender los derechos de los trabajadores mexicanos indocumentados que residen en los países vecinos, y
- Promover una mayor participación de los nacionales en la actividad económica internacional.⁸⁸

De la misma manera, al inicio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la defensa de los mexicanos en el exterior se considera como parte integral de las estrategias y líneas de acción necesarias para garantizar la soberanía de la nación, bajo el objetivo de *establecer una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior*; este objetivo apunta que “la situación de millones de mexicanos en el exterior, en particular en Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la defensa de sus derechos, se dará prioridad a la iniciativa intitulada *Nación Mexicana* que integrará en las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior. Este programa promoverá la propia organización de las comunidades mexicanas, los intercambios entre empresarios pequeños y medianos de origen mexicana, las estancias de maestros e investigadores, las visitas recíprocas y la difusión para elevar la comprensión de los problemas del país por estas comunidades de nacionales y de personas con raíces mexicanas. También ofrecerá a los trabajadores agrícolas mexicanos en Estados Unidos y Canadá información sobre sus derechos y las formas en que pueden defenderlos.

Paralelamente, habremos de fortalecer los programas de solidaridad con los miembros de estas comunidades, al enfatizar sus raíces mexicanas, apoyar los programas de

⁸⁸ Salinas de Gortari, Carlos; "Objetivos de la ...", *op.cit.*, p. 28

alfabetización en español y la enseñanza de la historia, valores y tradiciones de nuestro país. Se alentará la imagen de dignidad y respeto que merecen estas comunidades y el aprecio en México por el trabajo de los mexicanos y personas de origen mexicano en el exterior; se continuará y desarrollarán programas como Paisano que tuvo tanto éxito.

La nación rebasa el territorio que contiene sus fronteras; por eso, un elemento esencial del programa *Nación Mexicana* será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.”⁸⁹

4.2.1. La labor consular de México en Estados Unidos

En lo que respecta a la protección de los derechos y de los intereses de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari las oficinas consulares de México han atendido un promedio de ciento quince mil casos anuales, que van desde la orientación y asesoría, la localización de personas y la repatriación de menores, indigente o enfermos, la obtención de pensiones alimenticias, las visitas a los mexicanos a los centros de detención y cárceles, el cobro de prestaciones laborales en favor de los trabajadores migratorios y la intervención en disputas de índole laboral, hasta la participación en complicados casos de orden jurisdiccional, en materia civil, familiar y penal.

En relación con lo anterior, en la actual administración estas actividades consulares continúan realizándose debido a que la situación de los trabajadores migratorios no ha mejorado y por lo tanto estas actividades son de gran importancia para ellos.

⁸⁹ SHCP, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p. 15

En los últimos años se han incrementado los incidentes de **violencia en la frontera entre México y Estados Unidos** y la **discriminación se ha hecho presente en casi todo el país**. Esto ha propiciado que el gobierno mexicano tomara la **decisión de abrir más oficinas consulares en Estados Unidos** para atender los problemas a los que se enfrentan los trabajadores mexicanos que carecen de documentos (ver anexo). Paralelamente se implantaron una serie de programas en apoyo a los mexicanos en Estados Unidos, particularmente, para los trabajadores migratorios indocumentados; uno de ellos recibió el nombre de *consulado móvil*, el cual consiste en llevar el servicio consular relacionado con la protección y elaboración de documentos en las comunidades en donde se encuentran personas de origen mexicano, a fin de facilitar el contacto de estas personas con las oficinas consulares que en ocasiones no acuden a las oficinas por la distancia que tendrían que recorrer para hacerlo. Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se puso en marcha el Programa Paisano en apoyo a los mexicanos que deseaban reingresar al país; se elaboraron folletos dirigidos a los trabajadores migratorios quienes intentan cruzar la frontera, informándoles sobre los peligros que corren al hacerlo; en el mismo período se creó un Programa de apoyo a los mexicanos condenados a pena de muerte, dicho programa continúa hasta nuestros días y tiene por objetivo el brindarles asesoría legal en caso de que no cuenten con los recursos para tener un abogado, así mismo el mantenerlos comunicados con sus familiares en México, prestar el servicio de traducción, etc.

4.2.2. Las acciones del gobierno mexicano en respuesta a las violaciones a los derechos humanos y al clima antiinmigrante que afectan a los migrantes mexicanos

Las acciones emprendidas por el gobierno mexicano en respuesta a las violaciones a los derechos humanos y al clima antiinmigrante lo llevaron a crear en noviembre de 1989, por decisión del Presidente Carlos Salinas, el *Programa Paisano* destinado a proteger a más de 2 millones y medio de mexicanos residentes en Estados Unidos, legalmente o sin documentos, temporal o definitivamente, que durante las 10 o 12 semanas previas a la celebración de la Navidad

decidieran cruzar la frontera a fin de reunirse con sus familias. Este programa se difundió entre las oficinas consulares de México en Estados Unidos para que mayor número de mexicanos que decidieran regresar al país, fueran protegidos por las autoridades mexicanas.

Cabe destacar el interés y el esfuerzo por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de trabajar conjuntamente con otras instituciones y organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, para documentar, dar seguimiento y dar a conocer los casos relacionados con las violaciones a los derechos humanos, porque esta información nos permite conocer con exactitud la difícil situación a la que se enfrentan los trabajadores migratorios, quienes cruzan la frontera en busca de una mejor forma de vida y que indudablemente su presencia y trabajo beneficia a los estadounidenses, y en consecuencia decidir sobre las medidas adecuadas para evitar que los nacionales decidan abandonar el país y no se conviertan en víctimas potenciales del abuso de autoridad, las violaciones a sus derechos humanos y las actitudes xenófobas que en los últimos años se han incrementado significativa y alarmantemente en Estados Unidos.

Adicionalmente, las acciones de carácter federal en Estados Unidos como el *Plan Portero* y la *Operación Bloqueo* diseñadas para desalentar el ingreso de indocumentados a Estados Unidos mediante el reforzamiento de la vigilancia y la utilización de tecnología militar para detectar a los inmigrantes cuando intentan cruzar la frontera, no han logrado disminuir el flujo migratorio como se esperaba, pero sí han puesto en peligro la vida de los trabajadores migratorios quienes han tenido que buscar zonas más adversas e inhóspitas para tratar de internarse en el país vecino. En relación a la *Propuesta 187*, el gobierno mexicano ha intensificado la comunicación con las diversas organizaciones civiles estadounidenses que se oponen a la propuesta, para trabajar de manera conjunta a fin de contrarrestar los efectos que provoque. El gobierno considera que debe respetarse el principio de no intervención en los asuntos internos de Estados Unidos, y la observancia de las disposiciones legales vigentes, no obstante, considera que la iniciativa como una medida

radical que fomenta las actitudes racistas y xenófobas deterioran la convivencia entre los diferentes grupos étnicos que integran la sociedad de California. Asimismo, la adopción de medidas unilaterales de control migratorio vulneran los vínculos entre las comunidades fronterizas y generan un impacto negativo en la relación bilateral.

4.3. Las actividades gubernamentales con respecto a los mexicanos condenados a pena de muerte en Estados Unidos

El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la posibilidad de imponer la pena de muerte para cierto delitos como los correspondientes al traidor a la patria en tiempo de guerra contra algún país extranjero, el parricida, el homicida que actúa con alevosía, premeditación y ventaja, el incendiario, el plagiarlo, el pirata y los reos de delitos graves del orden militar.⁹⁰ No obstante, esta disposición carece de vigencia, lo que permite asegurar la congruencia de la política interna con la política exterior, la cual está en desacuerdo con la aplicación de la pena capital en otros países y más sí al individuo a quien se le pretende ejecutar es un mexicano.

En años recientes, la posición del gobierno mexicano es la de realizar acciones en favor de los sentenciados a pena de muerte, encomendando a los cónsules mexicanos a revisar el proceso judicial que los involucra y que este se apegue a las leyes de Estados Unidos. "Al respecto el gobierno mexicano no tiene la facultad para pronunciarse sobre la inocencia o culpabilidad de los mexicanos, ya que tal responsabilidad es tarea exclusiva de los jueces estadounidenses correspondientes, en virtud de que es en Estados Unidos en donde se cometió el delito."⁹¹

En México tradicionalmente se le ha dado un significado especial al valor que representa la vida de las personas, independientemente de la responsabilidad penal que se le sea imputable a los acusados porque se trata de una sentencia irreparable y existe la posibilidad

⁹⁰ PGJDF; Constitución Política..., *op cit.*, p. 97.

⁹¹ Coordinación de Protección y Asuntos Consulares; "Posición del gobierno de México sobre la pena de muerte", Dirección General de Información, México, 5 de noviembre de 1997, p. 1.

de que después de haber sido ejecutada se presenten pruebas que demuestren la inocencia del inculpado.

En relación con este asunto la Secretaría de Relaciones Exteriores en coordinación con los Consulados Mexicanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y otras dependencias del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales atienden los casos de connacionales que están condenados a pena de muerte, se les brinda asesoría legal, apoyo en su defensa mediante la obtención de antecedentes, entrevistas con sus familiares, la formulación de estudios específicos y la interposición de recursos legales, etcétera.

Se constituyó el Grupo de Trabajo para casos de Pena de Muerte, integrado por el Consultor Jurídico y el Coordinador General de Protección de Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un funcionario de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y miembros de los diferentes Estados de la República, de donde son originarios los sentenciados a pena de muerte, en el que participan los funcionarios antes mencionados y los abogados defensores de los connacionales inculcados, también participan algunos abogados estadounidenses especialistas en la materia, organismos no gubernamentales y el Cónsul respectivo.

Cabe mencionar que sólo existen mexicanos condenados a la pena de muerte en Estados Unidos, en la actualidad son 37 y durante la presente administración se ha logrado suspender, revocar y excluir la pena de muerte de más de 24 connacionales.

La educación para los derechos humanos y para la democracia es en sí un derecho fundamental y una condición esencial del pleno desarrollo de la justicia social, la paz y el desarrollo. El ejercicio de ese derecho contribuirá a preservar la democracia y asegurara su desarrollo en el más amplio sentido.

Plan Mundial sobre educación para los derechos humanos y la democracia. UNESCO, Montreal, Canadá, 1993.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

De acuerdo con la investigación y el análisis de la política de derechos humanos en México y la protección de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, he llegado a las siguientes conclusiones:

Al hablar de la política de derechos humanos resulta esencial hacer una breve reflexión sobre lo que entendemos por política, de acuerdo con la definición que desarrolla el Dr. Edmundo Hernández-Vela Salgado en el *Diccionario de Política Internacional*. . . por extensión se suele entender por política al conjunto de decisiones que definen conductas y establecen metas y cursos de acción así como las medidas tomadas para su cumplimiento "⁹² Siguiendo esta definición es importante señalar que a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se tomó la decisión de renovar la política de derechos humanos en el país mediante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que a nivel nacional y hacia el exterior se encarga de promover y proteger los derechos humanos de los mexicanos dentro y fuera del país, convirtiéndose en la institución dedicada principalmente a recibir y analizar las denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades administrativas y de los órganos derivados del gobierno, y emitir y dar seguimiento a las recomendaciones para corregir y reparar el daño. Paralelamente, colabora con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la defensa de los mexicanos en el exterior.

Cabe destacar, que la decisión de renovar la política de derechos humanos en México es altamente significativa para el país porque no existía una institución o un mecanismo que a nivel nacional encauzara y tratara de solucionar las violaciones que se cometían en materia de derechos del hombre; sin embargo, su limitado campo de acción sólo le permite encargarse de una parte del total de los derechos humanos y de las violaciones que se cometen olvidando y quedando sin solución muchas de las demandas de la sociedad.

⁹² Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política ... op.cit.*, p.423.

La política neoliberal impuesta desde el gobierno de Miguel de la Madrid y continuada con beneplácito en las siguientes administraciones, lejos de mejorar las condiciones de los derechos humanos al reconocerlos, protegerlos y crear las condiciones necesarias para su desarrollo y prevalencia en beneficio de la población, ha respondido a los intereses del exterior y de algunos grupos oligárquicos del país. Los compromisos de respetar el estado democrático y de derecho, el impulso al liberalismo social, el apoyo y protección a la clases más desprotegidas del país, etc., son promesas que sólo se han quedado en los discursos, como lo prueba el más reciente informe de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo al afirmar que la estrategia económica que se ha seguido desde 1995 ha rendido frutos importantes en materia de salud, vivienda, educación, servicios básicos y se ha construido la infraestructura básica necesaria para el desarrollo del país; sin embargo, sólo se presentan porcentajes de los logros obtenidos en comparación con el año anterior sin especificar las cifras reales o datos precisos que nos permitan identificar quienes han sido los beneficiados; por otra parte, esta situación contrasta significativamente con el Informe del Banco Mundial, presentado en el mes de marzo del presente año, en el que se afirma que el 83% de los trabajadores mexicanos sufrieron una reducción en su ingreso real en los últimos 10 años previos a la crisis de 1994 y que esta situación ha empeorado desde entonces; adicionalmente, desde 1994 los niveles de pobreza se han incrementado, ya que el 40% de los 96 millones de mexicanos que viven en el país, sobreviven con un ingreso menor a los 2 dólares diarios, mientras que un 14.9% sólo lo hacen con un dólar al día. Paralelamente, el monto de la deuda externa de la nación paso de 57, 378, 000,000 de dólares en 1980 a 157, 125, 000,000 de dólares en 1996, lo que nos permite asegurar que la mayor cantidad de recursos con los que cuente el país se destinaran en los próximos años al pago de la deuda externa. Adicionalmente, el Instituto Nacional de Nutrición en el mes de octubre dió a conocer que de cada 100 niños que nacen 75 de ellos pertenecen a familias que padecen extrema pobreza, esto significa que estos niños no contarán con las condiciones necesarias para su alimentación, basada principalmente en frijoles y tortillas lo que a la larga dificultará su desarrollo físico y mental y la desnutrición los hará presa de numerosas enfermedades. Esta situación nos conduce a afirmar que una población con hambre y con altos niveles de desnutrición difícilmente cuenta con la capacidad física y mental, y los medios económicos para estudiar y decidir el tipo de gobierno que desea, por lo que es necesario recordar que

los derechos humanos no pueden separarse o considerarse en forma individual, ya que representan el conjunto de principios que determinan el nivel de bienestar de la sociedad. Lamentablemente, el gobierno ha demostrado su incapacidad e incluso su falta de interés para equilibrar la situación y atender a las demandas y necesidades de toda la población, olvidando el principal objetivo para lo que fue creado.

Asimismo, la falta de oportunidades para la mayoría de la población ha fomentado e incrementado en los últimos años la salida de un número importante de mexicanos, con la esperanza de encontrar en Estados Unidos más oportunidades y un mejor nivel de vida para ellos y sus familias, sin importar el peligro al que se enfrentan al intentar cruzar la frontera y las medidas más restrictivas y de vigilancia por parte del gobierno estadounidense para impedir su ingreso a su territorio. En relación con este asunto, el fenómeno migratorio se ha modificado, pues anteriormente la mayoría de los mexicanos que se trasladaban a Estados Unidos eran hombres jóvenes de entre 18 y 30 años, provenientes del campo, con un bajo o nulo nivel de escolaridad y/o capacitación; en la actualidad provienen de cualquier estado del país, cuentan con cierta capacitación y sus edades se ubican entre los 18 y 45 años, su nivel socioeconómico ha cambiado ya que la mayoría de los migrantes cuentan con cierto grado de capacitación y escolaridad, y provienen indistintamente del campo y de las ciudades de casi todo el país; cabe destacar, que el número de mujeres y niños que abandonan el país para reunirse con sus esposos y padres en Estados Unidos se ha incrementado significativamente en los últimos años como resultado de la crisis económica y la falta de oportunidades. Esto representa para la nación una pérdida significativa de personas entusiastas y trabajadoras, que han sido preparadas en México y cuentan con capacitación para trabajar, cuyo esfuerzo y dedicación podrían beneficiar enormemente a la nación; y que además es causa importante de la separación y desintegración de las familias.

Es indudable que durante ya mucho tiempo los migrantes mexicanos han colaborado significativamente a elevar el desarrollo económico de Estados Unidos y el nivel de vida de sus ciudadanos desarrollando frecuentemente los trabajos que están rezagados. No obstante, el gobierno estadounidense no reconoce los beneficios que obtiene con la presencia de los trabajadores migratorios mexicanos en su país y mantiene una actitud hostil y de rechazo hacia ellos (en prueba de esta situación están los cuadros que se

encuentran en la sección de anexos relativos a las violaciones de las que son objeto los trabajadores migratorios mexicanos), incrementando en forma periódica los mecanismos para impedir su ingreso a su territorio. En 1996 el gobierno de Estados Unidos elaboró y aprobó la Ley de Inmigración que limita los escasos derechos con los que contaban los trabajadores migratorios en su territorio lo que dificulta su estancia y atenta gravemente contra los derechos humanos que les corresponden sin importar su calidad migratoria esto es significativo si recordamos que el gobierno estadounidense siempre se ha proclamado como defensor a ultranza de los derechos humanos en el mundo y los ha enarbolado como justificación para criticar e inmiscuirse en los asuntos de otros países, entre ellos México.

De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, es alarmante conocer que cada año son devueltos a territorio nacional aproximadamente 3 mil cadáveres de indocumentados que mueren al intentar internarse en Estados Unidos; y que los migrantes son objeto de agresión, estorción, malos tratos e incluso violación, en el caso de las mujeres, por parte de las autoridades mexicanas ubicadas en la frontera. Ante el incremento del flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos, que se ha presentado como resultado de la crisis de 1994, se planea construir otro muro en la frontera el cual contará con 50 vehículos para vigilancia, 100 reflectores y 40 telescopios. Igualmente, se dieron a conocer las cifras que desde la creación de la Operación Guardian han muerto 233 migrantes mexicanos, y en el último año fiscal la patrulla fronteriza de Texas deportó a 131 mil migrantes mexicanos.

Es importante señalar que si bien la labor consular en Estados Unidos se ha intensificado, la protección de los mexicanos en el país requiere de un mayor y mejor esfuerzo, que no sólo se limite a tener comunicación con ellos en caso de ser detenidos, y a difundir programas en donde se les oriente sobre cómo regresar al territorio mexicano, así como, los derechos con los que cuentan en Estados Unidos y cómo ejercerlos; es necesario, además de estimular la retención de los trabajadores en México con más y mejores empleos y otras medidas económicas y jurídicas, se debe negociar el ingreso de trabajadores mexicanos a territorio estadounidense para garantizar su salario y las mejores condiciones laborales y de vida posibles, asegurando el pleno ejercicio de los derechos que les corresponden.

La pérdida de valores, el deterioro de las instituciones, la poca credibilidad hacia el gobierno y sus órganos representativos, la falta de oportunidades, el descontento de la población en su mayoría por la toma de medidas por parte del gobierno en forma unilateral sin considerar la opinión de la población ni sus necesidades, el bajo nivel adquisitivo de la población frente al incremento indiscriminado y generalizado de los productos, que componen la canasta básica, y los servicios, y al enriquecimiento ilícito y descarado de unos cuantos quienes gozan de total impunidad; la deficiencia de las leyes frente a la delincuencia, los asesinatos que aún no tienen solución ni respuestas claras, la violencia e inseguridad en todo el país, la casi inexistente ayuda al campo, la corrupción de las autoridades, la nula atención a las necesidades de los sindicatos, etcétera, son las características y los problemas que están presentes y que impiden el desarrollo de la nación, la existencia del estado de derecho y el bienestar del país

Esta situación contrasta con las afirmaciones realizadas por el Presidente Ernesto Zedillo en su visita a Londres en donde ratificó que la estrategia económica de su gobierno es inamovible frente a cualquier escenario mundial incluida la recesión económica, buscará mejorar las cosas en el manejo del país mediante *una política fiscal sana, un tipo de cambio flexible, el cambio estructural y la promoción de nuevos acuerdos comerciales con el exterior, ya que se considera al comercio como el motor del crecimiento del país*. Este nivel de confianza se contradice frente a la crisis económica y financiera que a nivel mundial se ha presentado en los últimos meses, los rescates bancarios en las economías de Japón, Singapur, Hong Kong, Indonesia, etc., lo demuestran.

Un planteamiento de esta naturaleza nos conduce a asegurar que se necesita retomar los principios que definen al desarrollo durable, entendiéndole como "la más cabal noción de desarrollo, vinculado indisolublemente a la durabilidad, difundida y amplificada para el programa 21 y la Declaración de Río, de la Cumbre para la Tierra, fue inicialmente expuesta de manera clara y contundente por la Comisión Brundtland en su informe intitulado Nuestro futuro común, considerando al desarrollo tanto en función del hombre mismo como de su entorno, y definiendo como durable una evolución que permita cubrir las necesidades de la generación actual sin perjuicio de las necesidades de las generaciones futuras.

Todas las naciones deben proponerse llegar a una nueva forma de desarrollo que realice la conjunción del proceso de producción con la conservación de los recursos y el mejor desarrollo del medio ambiente. El desarrollo durable exige cambios en las políticas nacionales e internacionales de todas las naciones.

El desarrollo durable satisface las necesidades del presente sin comprometer nuestra capacidad para hacer frente a los retos del futuro; se trata de una política cuyo núcleo es una planificación a largo plazo. Este desarrollo significa reconocer que si deseamos tener acceso continuo a los recursos que posibilitan la vida y si hemos de expandir los beneficios del progreso industrial, tenemos que estar conscientes de las implicaciones y limitaciones que supone tomar ese derrotero. Los problemas de la pobreza y el subdesarrollo no pueden resolverse a menos que forjemos una nueva era de crecimiento en la que los países en desarrollo desempeñen una función más preponderante y cosechen mayores beneficio. No puede proseguir indefinidamente el progreso a largo plazo de los países industrializados ni en desarrollo si no se tienen en cuenta los fundamentos ecológicos del desarrollo. ⁹³

La situación presentada y analizada nos permite concluir que la política de derechos humanos en México es muy limitada porque olvida un importante número de derechos humanos, principalmente los que requieren de la participación del gobierno para que se generen las condiciones propicias para su desarrollo; y de continuar con esta política neoliberal los problemas y necesidades se incrementarán.

Adicionalmente debe reconocerse que el tema de los derechos humanos se ha convertido en algo cotidiano, presente en los foros de discusión y análisis, en los discursos políticos, en los informes de labores, en el ámbito académico, en las noticias e incluso en las conversaciones de todos los días; sin embargo, su significado, valor y trascendencia aún no se comprenden con exactitud y se desconocen el conjunto de principios que los integran; por lo tanto, es necesario impulsar la educación en materia de derechos humanos e introducir los principios básicos de la ética que nos permitan construir una toma de conciencia que implica el reconocer y sentar las bases de su

⁹³ Hernández-Vela Salgado Edmundo; Diccionario de Política . . , *op.cit.*, pp. 202-203.

esencia y diseñar las estrategias y medidas más adecuadas para asegurar su existencia y consolidación en todo el país.

La toma de conciencia es un proceso que se realiza de manera gradual, por lo que se requiere de su enseñanza a partir de la educación básica contando con los medios de comunicación para influir en su fortalecimiento. Este es el reto que como mexicanos debemos asumir, reconociendo que todo derecho lleva implícito una obligación, y nuestra obligación es conocer nuestros derechos y convertirnos en actores para hacerlos valer y participar en la consolidación de estos mediante nuestro esfuerzo continuo, para asumir una aptitud ética frente a la vida y la convivencia.

ANEXOS

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

CONSIDERANDO

Que el Estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerbén los conflictos entre los grupos y promueve la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales.

Que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

Que es obligación del Poder Ejecutivo Federal la determinación de las políticas que aseguran la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales.

Que la definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y garantías sociales

Que la observancia de las políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere de la atención y respuesta al más alto nivel la coordinación y ejecución de Acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

Que la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, incluyendo

Que atendiendo a dichos planteamientos se ha considerado conveniente crear un órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, con atribuciones en materia de derechos humanos, he tenido a bien expedir el siguiente.

DECRETO

Artículo Primero.- Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia.

Artículo Segundo.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo Tercero.- Para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos;
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los derechos humanos.
- IV. *Elaborar y ejecutar los programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos: jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;*
- VII. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

Artículo cuarto. De la Comisión Nacional de Derechos Humanos estará a cargo de un presidente que será nombrado por el titular del Ejecutivo Federal.

Artículo quinto. El presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

1. Ejercer las atribuciones que este decreto confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las demás autoridades que resulten competentes.
2. Coordinar los trabajos de la Comisión así como del Consejo en que se refiere el artículo siguiente,
3. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que se establezcan en la materia;
4. Definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos;
5. Informar semestralmente al Presidente de la República, sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las acciones de protección de los derechos humanos en el país;
6. Solicitar de acuerdo con las disposiciones legales aplicables a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones de los derechos humanos, que se requiera para el eficaz desempeño de sus funciones;
7. Hacer las recomendaciones y en su caso observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos;
8. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias.

Artículo sexto.- Para el mejor desempeño de sus responsabilidades, la Comisión contará con un Consejo. El Consejo estará integrado por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión, así como por aquellos servidores públicos que determine el propio Ejecutivo. El cargo de los miembros del Consejo será honorario. El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática de respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela. Para la adecuada realización de sus responsabilidades, el Consejo se apoyará de un Secretario Técnico designado por el Presidente de la República.

Artículo séptimo.- En el ejercicio de sus funciones el Presidente de la Comisión se auxiliará de un Secretario Ejecutivo que tendrá las siguientes funciones:

1. Someter a la consideración del Presidente de la Comisión los programas de trabajo del órgano;
2. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, así como a los que emanen del Consejo;
3. Proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los poderes y los diferentes órganos de gobierno que resulten necesarios para llevar a cabo las funciones de la Comisión,
4. Las demás que le señale el Presidente de la Comisión.

Artículo octavo - La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará asimismo con un visitador que dependerá del Presidente de la Comisión que tendrá las siguientes funciones:

1. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismo públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

- 2 Diseñar, proponer y desarrollar canales de comunicación en colaboración con la sociedad y en las tareas de respeto y defensa de los derechos humanos;
- 3 Representar al Presidente de la Comisión en todos aquellos actos relacionados con el desahogo de las funciones del órgano;
- 4 Denunciar ante las autoridades competentes los actos de que conozca que puedan comportar violaciones a los derechos humanos;
- 5 Las demás que le encomiende expresamente el Presidente de la Comisión.

TRANSITORIOS

Artículo primero.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo.- Se reforma el artículo segundo del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para quedar en los siguientes términos

Artículo 2º.- Secretario Subsecretario de Gobierno y Desarrollo Político...

Artículo 3º - Se deroga el artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, así como las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto por este Decreto

Artículo 4º.- Los recursos con los que actualmente cuenta la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación pasarán a formar parte del órgano desconcentrado que se crea por este ordenamiento.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de junio de mil novecientos noventa

- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.-
Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana Morales - Rúbrica

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

TÍTULO I

Definiciones, fines y atribuciones de la Comisión

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1º.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México. La Comisión Nacional es también un órgano de la Sociedad y defensor de ésta.

Artículo 2º.- Los Derechos Humanos son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano.

Artículo 3º.- La Comisión tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos

- A) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público.
- B) Violaciones administrativas, vicios de procedimiento y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y
- C) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a la autoridad o servidor público.

Artículo 4º.- La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

- I En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.
- II En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional. Si tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.
- III En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los Congresos locales y federal. Sí podrá intervenir en caso de violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales. La intervención a que se refiere el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

Artículo 5º.- Son atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- I Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos;
- II Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los Derechos Humanos;
- III Elaborar y ejecutar los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los Derechos Humanos
- IV Elaborar y proponer los programas de atención y seguimiento a las reclamaciones sociales sobre Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal,
- V Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos humanos que las

- ntísimas creen;
- VI Establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los Derechos Humanos;
 - VII Proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el territorio nacional y de los extranjeros en el territorio nacional,
 - VIII Establecer canales de comunicación permanente con los organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos;
 - IX Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, ante las instancias competentes;
 - X Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos,
 - XI Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados en nuestro país, y
 - XII Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

TITULO II

De los órganos de la Comisión

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 6º. Son órganos de la Comisión:

- I El Presidente,
- II El Consejo;
- III. El Secretario Técnico del Consejo,
- IV El Secretario Ejecutivo, y
- V El Visitador.

TITULO III

De las atribuciones de los órganos de la Comisión.

CAPÍTULO I

Del Presidente de la Comisión

Artículo 7º. El Presidente de la Comisión es designado por el Presidente de la República, como autoridad ejecutiva responsable de la Comisión.

Artículo 8º. Son facultades del Presidente de la Comisión,

- I Ejercer las atribuciones que el decreto de creación confiere a la Comisión, coordinándose en su caso, con las distintas autoridades que resulten competentes;
- II. Coordinar los trabajos de la Comisión y los del Consejo,
- III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que en el ámbito Federal se establezcan en materia de competencia de la Comisión;
- IV Definir las normas para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos;

- V Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y en general, de los resultados de las acciones de protección de los Derechos Humanos en el país. Este informe se hará público de inmediato;
- VI. Solicitara cualquier autoridad del país, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, la información que requiere sobre posibles violaciones a los derechos humanos, y escucharlos personalmente cuando fuere el caso;
- VII. Hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades del país por violaciones a los derechos humanos;
- VIII Proponer al presidente de la República el nombre de la persona que deba fungir como Secretario Técnico del Consejo;
- IX Designar a las personas que deban ocupar los cargos de Secretario Ejecutivo y Visitador de la Comisión;
- X Convocar a los miembros del Consejo, en los términos del Artículo 9º, o cuando lo estime necesario o encuentre fundada la petición que en tal sentido le hicieren los miembros de éste;
- XI Nombrara a las personas que habrán de fungir como titulares de las diferentes entidades administrativas de la Comisión, así como dirigir y coordinar las labores de estas últimas por sí o a través de las personas que designe;
- XII Establecer las relaciones con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos,
- XIII Informar puntualmente de las actividades de la Comisión de la misma y,
- XIV Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPÍTULO II

Del Consejo.

Artículo 9º El Consejo es el órgano integrado por diez miembros con carácter honorífico, el Presidente y el Secretario técnico, facultando para establecer las políticas y lineamientos generales de actuación de la propia Comisión en materia de Derechos Humanos en el país, de los nacionales que residan en el extranjero así como de los extranjeros en México. El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones se verificarán cuando menos una vez al mes. Los miembros actuarán con voz y voto. Los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República, durante tres años y podrán ser redesignados

Artículo 10. El Consejo tendrá las siguientes facultades:

- I Formular para la ejecución del Presidente de la Comisión, las directrices y lineamientos que considere pertinentes para la prevención, vigilancia protección de los derechos humanos en el país y de los nacionales que residan en el extranjero;
- II. Establecer los términos generales de la propuesta de la política nacional e internacional que en materia de derechos humanos la Comisión someterá a las autoridades competentes ;
- III. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión;
- IV. Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión;
- V Solicitar, cuando menos tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello;
- VI Opinar sobre el proyecto de informe semestral que el Presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República;
- VII. Cualquiera de los miembros del Consejo podrán pedir información adicional sobre los asuntos que estén tratando o haya resuelto la Comisión, y
- VIII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPÍTULO VI

De la Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión

Artículo 20 - La dirección General de Orientación, Quejas y Gestión se encuentra adscrita al Visitador, con las siguientes atribuciones:

- I Recibir las quejas o iniciar de oficio por instrucciones del Visitador, investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan una violación a los derechos humanos cometida en perjuicio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos en el extranjero;
- II Proporcionar información y asesoría a los individuos o grupos que la soliciten, respeto a los medios de defensa de los Derechos Humanos;
- III Proponer al Presidente, por conducto del Visitador, los mecanismos que en cada paso permitan resolver las situaciones de violación de derechos o a que las personas se encuentran sometidas;
- IV Realizar ante los organismos correspondientes las gestiones necesarias para prevenir posibles violaciones a los Derechos Humanos, ante situaciones concretas de amenazas ciertas;
- V Asistir con asesoría a los individuos que habiendo interpuesto queja ante la Comisión Nacional, no hubieren puesto al conocimiento de ésta hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos, y
- VII Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

TÍTULO V

Del procedimiento de denuncia e investigación

CAPÍTULO I

De la Competencia y legislación

Artículo 22.- La Comisión de Derechos Humanos podrá iniciar y proseguir de oficio o por queja el procedimiento de investigación encaminado a esclarecer las violaciones cometidas a los Derechos Humanos de los habitantes del Territorio Nacional y, de conformidad con las limitaciones que imponga el Derecho Internacional y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las cometidas en contra de los mexicanos residentes en el extranjero.

Artículo 23. Estarán legitimadas para presentar sus quejas a la Comisión todas aquellas personas que tuvieren conocimientos de violaciones a los derechos humanos, resultaren o no perjudicadas ellas.

CAPITULO II

Del procedimiento

Artículo 24 Las quejas deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule. Una vez recibidas se estudiarán de inmediato, canalizándose a las instancia correspondiente las quejas que no supongan violaciones a los Derechos Humanos. Si el reclamante no sabe escribir, se le brindará por parte de la Comisión el apoyo indispensable para documentar su queja. Igualmente se proporcionará servicio de traducción cuando esto sea indispensable. Admitida la queja, se abrirá expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclamen.

Artículo 30 La Comisión conocerá quejas respecto a hechos y omisiones violatorios de derechos humanos, dentro del plazo de un año, contando a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ellos.

CAPÍTULO I

Artículo 31 Concluido el término probatorio, el Visitador entregará al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en él los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de las investigaciones y valorando las pruebas que hubieren sido ofrecidos, a efecto de determinar si en su opinión, se cometió una violación a los derechos humanos y quién es el presunto responsable de ella.

Artículo 32 El contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los derechos humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos en que a su juicio exista un delito.

TITULO VI

De las recomendaciones e informes de la Comisión

Artículo 33. El Presidente de la Comisión rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese periodo. En el mismo se precisarán el número y tipo de quejas presentadas, las autoridades señaladas como responsables, la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión y el acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieran sido a su juicio responsables de violaciones a los derechos humanos. Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso.

DECRETO CONSTITUCIONAL*

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

DECRETO por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se han servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, ASÍ COMO DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS DECLARA REFORMADO EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO - El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

ARTÍCULO 102 -

A) La ley organizará el Ministerio Público de la Federación

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los 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, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales

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

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

*Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992

TÍTULO I

CAPÍTULO ÚNICO

Disposiciones generales

ARTÍCULO 1º.- Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 constitucional.

ARTÍCULO 2º.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

ARTÍCULO 3º - La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueran imputadas a las autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 4º.- Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

TÍTULO II

INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO I

DE LA INTEGRACIÓN Y FACULTADES DE LA COMISIÓN NACIONAL

ARTÍCULO 5º.- La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo.

ARTÍCULO 6º.- La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servido público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinulatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política; V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de la recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto plantando, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;
- IX. Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;
- X. Expedir su Reglamento Interno;
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.
- XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos

internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;
XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;
XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

ARTÍCULO 7º.- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales,
- II Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III Conflictos de carácter laboral; y
- IV Consultas formuladas por autoridades particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

ARTÍCULO 8º - En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo que las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

CAPITULO II

DEL NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

ARTÍCULO 9º.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento; y
- III Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

ARTÍCULO 10.- El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

ARTÍCULO 11.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo.

ARTÍCULO 12.- Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación de los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

ARTÍCULO 13.- El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

ARTÍCULO 14.- El presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido, y en su caso, sujeto a la responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese supuesto, el Presidente será substituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

ARTÍCULO 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades

- I Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional.
- II Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno,
- V Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- VI Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines.
- VII Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;
- VIII Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país;
- IX Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; y
- X Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos

ARTÍCULO 16.- Tanto el Presidente de la Comisión como los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fé pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional.

TÍTULO III

DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

ARTÍCULO 25.- Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de un representante, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive, por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que por

sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

ARTÍCULO 26.- La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimientos de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de esa humanidad.

ARTÍCULO 27.- La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Cuando los quejosos o denunciados se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dicho centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a Visitadores Generales o adjuntos.

ARTÍCULO 28.- La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche

ARTÍCULO 29.- La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el español, se les proporcionará gratuitamente un traductor

ARTÍCULO 30 - En todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.

ARTÍCULO 31.- En el supuesto de que los quejosos denunciados no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones, consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

ARTÍCULO 32.- La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

ARTÍCULO 33.- Cuando la instancia sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente e infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto

ARTÍCULO. 34.- Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos. Omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo, con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

ARTÍCULO 35.- La Comisión Nacional, por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

ARTÍCULO 36.- Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de Derechos Humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes

ARTÍCULO 37.- Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional. Éste requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso

ARTÍCULO 38.- En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

ARTÍCULO 39.- Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de Derechos Humanos, la presentación de informes o documentaciones adicionales,
- II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;
- IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y
- V. Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

ARTÍCULO 40.- El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

ARTÍCULO 41.- Las pruebas que se presenten tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la

lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

ARTÍCULO. 42.- Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán *fundamentadas exclusivamente* en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

*Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

ARTÍCULO 1º.- El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

La Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

ARTÍCULO 2º.- Para los efectos de este Reglamento, se denominará Comisión Nacional u Organismo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y Ley a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992.

ARTÍCULO 3º.- Para el desarrollo y el cumplimiento de las funciones y atribuciones que corresponden a la Comisión Nacional, ésta contará con los órganos y estructura administrativa que establece su Ley y este reglamento.

ARTÍCULO 4º.- En los términos del artículo 3º, párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ésta no le es aplicable a la Comisión Nacional.

ARTÍCULO 5º.- En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno. Sus Recomendaciones y Documentos de No Responsabilidad sólo estarán basados en las evidencias de que manera fehaciente consten en los respectivos expedientes.

ARTÍCULO 6º.- Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

ARTÍCULO 7º.- Los términos y los plazos que se señalan en la Ley y en este Reglamento se entenderán como días naturales, salvo que expresamente se señale que deban ser días hábiles.

ARTÍCULO 8º.- Los organismos estatales o locales de protección de los Derechos Humanos a los que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se enuncian en el presente Reglamento como Comisiones Estatales de Derechos Humanos, independientemente de la denominación específica que cada legislatura local, y el Congreso de la Unión para el caso de la correspondiente al Distrito Federal, dé a cada una de ellas

ARTÍCULO 9º.- Los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional deberán ser breves y sencillos. Para ello se evitarán los formalismos, excepto los ordenados en la Ley y el presente Reglamento; se procurará, en lo posible, la comunicación inmediata con los quejosos y con las autoridades, sea ésta personal, telefónica o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse los elementos suficientes para determinar su competencia y proceder en consecuencia. Asimismo, durante la tramitación de los expedientes de queja, se buscará que a la brevedad posible se realice la investigación a que haya lugar, evitando actuaciones no indispensables.

ARTÍCULO 10.- Todas las actuaciones de la Comisión Nacional serán gratuitas. Esta disposición deberá ser informada explícitamente a quienes recurran a ella. Cuando para el trámite de las quejas los interesados decidan contar con la asistencia de un abogado o representante profesional, se les deberá hacer la indicación de que ello no es indispensable y se les recordará la gratuidad de los servicios que la Comisión Nacional tiene la obligación de proporcionar.

ARTÍCULO 11.- Las investigaciones que realice el personal de la Comisión Nacional, los trámites de procedimiento que se lleven a cabo en cada expediente de queja, así como la documentación recibida por la autoridad y los quejosos, se verificarán dentro de la más absoluta reserva, en los términos del segundo párrafo del artículo 4º de la Ley.

Lo anterior, sin perjuicio de las consideraciones que en casos concretos se puedan formular a través de las Recomendaciones, las declaraciones y los informes anuales o especiales.

ARTÍCULO 12.- Los servidores públicos que laboren en la Comisión Nacional de Derechos Humanos no estarán obligados a rendir testimonio cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales o administrativos y el testimonio se encuentre relacionado con su intervención en el tratamiento de las quejas radicadas en la Comisión Nacional.

ARTÍCULO 13.- El personal de la Comisión Nacional prestará sus servicios inspirado, primordialmente, en los altos principios que conforman la existencia y los propósitos de dicho Organismo. En consecuencia, deberá procurar en toda la circunstancia la protección de los Derechos Humanos de los quejosos, participar en las acciones de promoción de los Derechos Humanos y elevar al conocimiento y resolución de los superiores jerárquicos toda iniciativa que contribuya a la mejor realización de las finalidades de la institución.

ARTÍCULO 14.- La Comisión Nacional contará con un órgano oficial de difusión que se denominará "Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". Su periodicidad será mensual y en ella se publicarán las Recomendaciones o sus síntesis, Documentos de No Responsabilidad, informes especiales y materiales varios que, por su importancia, merezcan darse a conocer mediante dicha publicación

TÍTULO II

FUNCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL

CAPÍTULO I

ATRIBUCIONES GENERALES

ARTÍCULO 15 - Las funciones y atribuciones de la Comisión Nacional son las que establece el artículo 6° de su Ley

CAPÍTULO II

COMPETENCIA EN MATERIA DE PRESUNTAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

ARTÍCULO 16 - Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 3° y 6° de su Ley, la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

ARTÍCULO 17.- Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 6° fracción II, inciso a), de la Ley, se entiende por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, los que provengan de instituciones, dependencias u organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal y, en el caso de estos últimos, cuando aparezcan en el Registro Público respectivo que lleva a efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales actos u omisiones puedan considerarse como de su autoridad.

Las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Federal de Protección al ambiente quedarán dentro de la competencia de la Comisión Nacional, cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de su autoridad

ARTÍCULO 18.- Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 6°, fracción II, inciso b) de la Ley, se entiende por "ilícitos" las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o las infracciones administrativas

ARTÍCULO 19.- Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 7°, fracción II, de la Ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- I. Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia;
- II Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- III Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;
- IV En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo con el artículo 8º de la Ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente.

ARTÍCULO 20.- Para efecto de lo dispuesto por el artículo 7º, fracción III, de la Ley, se entiende por conflictos laborales los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

ARTÍCULO 21.- Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos cometida por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, acusará recibo de la misma al quejoso, pero no admitirá la instancia, debiendo enviar el escrito de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Comisión Nacional notificará al quejoso acerca de la remisión de su queja, a efecto de que éste pueda darle el seguimiento que corresponda.

Si en una queja estuvieron involucrados tanto servidores públicos o autoridades federales, como miembros del Poder Judicial Federal, la Comisión Nacional hará el desglose correspondiente y turnará lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del párrafo anterior. A la vez, radicará el expediente y admitirá la instancia por lo que se refiere a la autoridad o servidor público de carácter administrativo

ARTÍCULO 22 - Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia agraria, que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la turnará de inmediato a dicha Procuraduría notificando de esta remisión al quejoso. En este caso se acusará recibo al quejoso, pero no se admitirá la instancia y se actuará en los mismos términos señalados en el segundo párrafo del artículo anterior

ARTÍCULO 23.- La Comisión Nacional, respecto de los actos u omisiones de los tribunales agrarios, tanto del colegiado como de los unitarios, tendrá competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional, en los términos señalados en el artículo 19 de este Reglamento.

ARTÍCULO 24.- Cuando la Comisión Nacional reciba una queja en materia ecológica, la remitirá sin demora a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que se le otorgue el trámite que corresponda. En este caso, el quejoso recibirá el respectivo acuse de recibo de su escrito de queja, pero la instancia no será admitida, debiéndose informar al propio quejoso de la remisión de su documento a la Procuraduría aludida.

ARTÍCULO 25.- La Comisión Nacional tendrá competencia para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica en los casos siguientes:

- I Cuando se trate de quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiere podido incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su Recomendación;
- II Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y ésta haya pronunciado una Recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida;
- III Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos,
- IV. Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular.

ARTÍCULO 26.- En los casos a que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior, solamente el quejoso ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará legitimado para acudir en segunda

instancia ante la Comisión Nacional. La resolución que en segunda instancia tome la Comisión Nacional se basará exclusivamente en la revisión de los agravios que el quejoso haga valer contra la determinación que en primera instancia haya tomado la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Dicha resolución de segunda instancia tendrá la misma naturaleza y obligatoriedad de las que se envíen a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en los términos de los artículos 169 y 170 del presente Reglamento.

Cuando en casos extraordinarios la Comisión Nacional determine como indispensable la práctica de una investigación que no sea de carácter exclusivamente jurídico, solicitará el auxilio de organismos técnicos especializados

ARTÍCULO 27.- Cuando la Comisión Nacional reciba un escrito de queja que resulte de la competencia de una Comisión Estatal de Derechos Humanos, enviará al quejoso el correspondiente acuse de recibo y, sin admitir la instancia, la turnará a la Comisión Estatal respectiva, notificando de ello al quejoso a fin de que este dé a su queja el seguimiento que corresponda.

ARTÍCULO 28 - Cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucradas tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las Entidades Federativas o de los Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional

En el supuesto del párrafo que antecede, la Comisión Nacional enviará a la respectiva Comisión Estatal una notificación sobre la admisión de la instancia de la queja de mérito, con el fin de que esta última no radique la misma queja en su aspecto local o municipal.

ARTÍCULO 29.- Cuando se presenten ante la Comisión Nacional quejas por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de transgresión de tales Derechos, la Comisión Nacional conocerá de dichas quejas. En estos casos la Comisión Nacional, con independencia de la forma de solución de cada expediente, podrá expedir un pronunciamiento general sobre el problema planteado.

TÍTULO III

ÓRGANOS Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL

CAPÍTULO I

INTEGRACIÓN

ARTÍCULO 30.- Los órganos de la Comisión Nacional son los siguientes:

- I La Presidencia;
- II El Consejo;
- III Las Visitadurías Generales;
- IV. La Secretaría Ejecutiva y
- V La Secretaría Técnica del Consejo.

CAPÍTULO II

DE LA PRESIDENCIA

ARTICULO 31.- La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional; está a cargo de un Presidente a quien corresponde realizar, en los términos establecidos por la Ley, las funciones directivas del Organismo del cual es su representante legal.

ARTÍCULO 32 - Las Visitadurías Generales y la Secretaría Ejecutiva son órganos auxiliares de la Presidencia de la Comisión Nacional y realizarán sus funciones en los términos de la Ley y de acuerdo con las instrucciones que al efecto gire la propia Presidencia de la Comisión

La Secretaría Técnica del Consejo también auxiliará a la Presidencia de la Comisión en los términos de este Reglamento.

ARTÍCULO 33.- El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional; los requisitos que deba reunir para ocupar el cargo; la duración en el cargo; el procedimiento de destitución y el régimen jurídico que como funcionario le es aplicable, son los que se establecen en los artículos 9º, 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley

ARTÍCULO 34.- Durante las ausencias temporales del Presidente de la Comisión Nacional, sus funciones y su representación legal serán cubiertas por el Primer Visitador General y, si el también se encontrara ausente, lo será por el Segundo Visitador General o, en su caso, el Tercero

ARTICULO 35 - Para el despacho de los asuntos que directamente corresponden a la Presidencia de la Comisión Nacional, ésta contará con el apoyo de las dependencias siguientes:

- I Una Dirección General de Quejas y Orientación;
- II Una Dirección General de Administración;
- III Una Dirección General de Comunicación Social,
- IV Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones;
- V. Una Contraloría Interna, y
- VI. Las demás que se establezcan en los correspondientes acuerdos administrativos

El Presidente de la Comisión Nacional contará con el apoyo de la Secretaría Particular y de la Coordinación de Asesores.

ARTÍCULO 36.- Con las excepciones establecidas en la Ley y en este Reglamento, corresponde al Presidente de la Comisión Nacional nombrar y remover libre y discrecionalmente a todo el personal del Organismo, con apego a lo dispuesto por las fracciones VII y IX del Apartado B del Artículo 123 Constitucional

ARTÍCULO 37.- La Dirección General de Quejas y Orientación tendrá las siguientes funciones:

- I Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos que se presenten directamente por los quejosos o agraviados en las oficinas de la Comisión Nacional;
- II Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos que lleguen a la Comisión Nacional mediante correspondencia, incluyendo carta, telegrama o telefax, y acusar recibo de su recepción;
- III Despachar toda la correspondencia concerniente a la atención de las quejas, tanto de la que deba enviarse a autoridades, quejosos o agraviados, así como recabar los correspondientes acuses de recepción;
- IV Realizar las labores de orientación al público cuando de la queja que directamente se presente se desprenda fehacientemente que no se trata de violaciones a Derechos Humanos. La orientación deberá realizarse de modo tal que a la persona atendida se le expliquen la naturaleza de sus

problemas

y las posibles formas de solución, y se le proporcionen los datos del funcionario público ante quien puede acudir; así como el domicilio y, en su caso, teléfono de éste último;

- V Asignar número de expediente a las quejas presuntamente violatorias de Derechos Humanos y registrarlas en el banco de datos automatizado que al efecto se establezca;
- VI Turnar, en el estricto orden que les corresponda, a las Visitadurías Generales, inmediatamente después de que se hayan registrado, los correspondientes expedientes de queja, de acuerdo con el procedimiento que señala el artículo 62 del presente Reglamento;
- VII Operar y administrar el banco de datos en el que se registren -desde la recepción de la queja hasta la conclusión del expediente de cada caso- todas las acciones llevadas a cabo por la Comisión Nacional;
- VIII Presentar al Presidente de la Comisión Nacional los informes periódicos y los proyectos anuales sobre el avance en la tramitación de las quejas, de acuerdo con la información que aparezca en la base de datos;
- IX Coordinar sus labores con los responsables de las Visitadurías Generales, otorgando y solicitando los informes que resulten indispensables.
- X Informar a los quejosos los datos generales sobre los avances de los expedientes de queja, realizando tal función con los Visitadores Generales;
- XI Administrar el Archivo General de la Comisión Nacional en cuanto a los expedientes de queja;
- XII Turnar a los órganos o dependencias administrativas de la Comisión Nacional la correspondencia a ellos dirigida y que se reciba en las oficinas de la Comisión Nacional;
- XIII. Las demás que le encomiende el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTICULO 38 - Para el cumplimiento de sus funciones la Dirección General de Quejas y Orientación, contará con

- I Una Dirección de Área de Quejas y Orientación;
- II. Una Coordinación de Procedimientos Internos;
- III Una Coordinación de Archivo y Correspondencia;
- IV Una Coordinación de Informática;
- V Una Oficialía de Partes, y
- VI Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional, previa aprobación del Consejo

ARTÍCULO 39.- La Dirección General de Administración tendrá las siguientes funciones:

- I Atender las necesidades administrativas de las unidades de la Comisión Nacional, de acuerdo con los lineamientos generales fijados por el Consejo y por el Presidente del Organismo;
- II. Establecer, con la aprobación del Presidente de la Comisión Nacional, las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Organismo y la prestación de servicios generales de apoyo;
- III Coordinar la formulación del programa operativo anual y del proyecto de presupuesto de la Comisión Nacional y vigilar su cumplimiento de acuerdo con la aprobación del Consejo,
- IV. Dirigir el diseño, desarrollo, e implantación del Manual de Organización General y de los demás manuales e instructivos de organización, procedimientos y servicios;
- V. Autorizar las adquisiciones de acuerdo con los preceptos legales y con los lineamientos que fijen el Consejo y el titular de la Comisión Nacional;
- VI. Conservar y custodiar los bienes muebles e inmuebles de la Comisión Nacional, conforme a los lineamientos que al efecto se dicten y llevar el registro y control de los mismos;
- VII Establecer y operar el sistema de Informática de la Comisión Nacional, y
- VIII Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular de la Comisión Nacional.

ARTÍCULO 40 - Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Administración Contará con

- I Una Dirección Operativa,
- II Una Dirección de Cómputo.

ARTÍCULO 41 - La Dirección General de Comunicación Social tendrá las siguientes funciones:

- I Auxiliar al titular de la Comisión Nacional en la conducción de las políticas de comunicación social y divulgación del Organismo y en sus relaciones con los medios de información;
- II Elaborar materiales audiovisuales para dar a conocer a la sociedad las funciones y actividades de la Comisión Nacional,
- III Mantener un contacto permanente con los representantes de los medios de comunicación social, con el fin de mantenerlos informados sobre las acciones que la Comisión Nacional pretenda difundir;
- IV Coordinar las reuniones de prensa del Presidente y demás funcionarios de la Comisión Nacional;
- V Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTÍCULO 42 - Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Comunicación Social contará con

- I Una Dirección de Información;
- II Una Dirección de Programas de Divulgación;

ARTÍCULO 43.- La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I Registrar en una base de datos automatizada cada una de las Recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional;
- II Registrar en la misma base de datos los informes respecto de la aceptación, en su caso, de las Recomendaciones y los concernientes a los avances que se den en su cumplimiento;
- III Informar al Presidente de la Comisión Nacional sobre el avance en el cumplimiento de cada una de las Recomendaciones, hasta que se consideren totalmente cumplidas;
- IV Preparar los proyectos de informes que el Presidente de la Comisión Nacional deberá enviar a las autoridades, sobre el estado que guarde el cumplimiento de cada una de las Recomendaciones;
- V Solicitar informes adicionales a las autoridades a las que se dirigió una Recomendación, a fin de que precisen datos o aporten otros elementos, para poder evaluar el grado de cumplimiento;
- VI Informar a los quejosos que lo soliciten respecto del cumplimiento de las Recomendaciones correspondientes,
- VIII. Coordinar su trabajo de evaluación del cumplimiento de las Recomendaciones con los Visitadores Generales y los Adjuntos que hubiesen preparado los proyectos respectivos y solicitar a éstos, en su caso, la práctica de diligencias que fueren necesarias a fin de verificar la información recibida:

ARTÍCULO 44.- La Contraloría Interna tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Observar y vigilar el cumplimiento por parte de los órganos y estructura administrativa de la Comisión Nacional, de las normas de control, fiscalización y evaluación;
- II. Supervisar el cumplimiento de los lineamientos generales y sistemas y procedimientos administrativos por parte de las dependencias de la Comisión Nacional;
- III Vigilar que las erogaciones del Organismo se ajusten a los presupuestos autorizados,
- IV. Instrumentar las normas complementarias en materia de Control, así como realizar las auditorías o revisiones que se requieran a las dependencias de la Comisión Nacional, y proponer y vigilar la aplicación de las medidas correctivas y observaciones que correspondan;
- V. Recibir y atender las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la Comisión Nacional, practicar investigaciones sobre sus actos, fincar, en su caso, las responsabilidades a que haya lugar y aplicar, por acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional, las sanciones que procedan;
- VI. Las demás funciones que le atribuyan las disposiciones legales y reglamentarias, así como aquellas que le confiera el Presidente del Organismo.

ARTÍCULO 45.- La Secretaría Particular y la Coordinación de asesores del Presidente de la Comisión Nacional tendrán las funciones que éste establezca y contará con el personal de apoyo que sea necesario.

CAPITULO III

DEL CONSEJO

ARTÍCULO 46.- El Consejo tendrá competencia para establecer los lineamientos generales de actuación y los programas anuales de trabajo del Organismo. Las funciones del Consejo son las que se establecen en el artículo 19 de esta Ley.

El Presidente la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

ARTÍCULO 47.- El nombramiento de los miembros del Consejo, los requisitos de su designación, las formas de substituirlos y el régimen legal que le es aplicable, son los que establecen los artículos 17 y 18 de la Ley.

ARTÍCULO 48.- La aprobación del Reglamento Interno así como sus reformas son competencia del Consejo.

ARTÍCULO 49.- Cuando se requiera de la interpretación de cualquier disposición del presente Reglamento o de aspectos que éste no prevea, el Presidente de la Comisión Nacional lo someterá a la consideración del Consejo para que éste dicte el acuerdo respectivo.

ARTÍCULO 50.- Los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional que apruebe el Consejo, y que no estén previstos en este Reglamento, se establecerán mediante declaraciones, acuerdos o tesis, mismos que serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

ARTÍCULO 51.- Las sesiones ordinarias del Consejo se celebrarán cuando menos una vez al mes de acuerdo con el calendario que señale el propio Consejo.

ARTÍCULO 52.- Se podrá convocar a Sesiones Extraordinarias del Consejo, por el Presidente de la Comisión Nacional, o mediante la solicitud de tres de sus miembros, cuando estimen que haya razones de importancia para ello.

ARTÍCULO 53.- De cada una de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo se levantará un acta general, en la que se asiente una síntesis de las intervenciones de cada consejero y de los funcionarios administrativos que a ella asistan. Igualmente, se transcribirán los acuerdos o tesis que hayan sido aprobados.

Las actas serán aprobadas, en su caso, por el Consejo en la sesión ordinaria inmediatamente posterior.

ARTÍCULO 54.- Para la realización de las sesiones ordinarias o extraordinarias, el Secretario Técnico del Consejo enviará a los consejeros por lo menos con 72 horas de anticipación, el citatorio y el orden del día previsto para la sesión, así como todos los materiales que por su naturaleza deban ser estudiados por los consejeros antes de llevar a cabo la misma.

ARTÍCULO 55.- Se requerirán como quórum para llevar a cabo la sesión del Consejo, la asistencia de cuando menos la mitad de los miembros del Consejo. Transcurrida media hora de la fijada para el inicio de la sesión, ésta comenzará válidamente con los miembros presentes. Las decisiones del Consejo se tomarán por la mayoría de votos de los miembros presentes.

Durante el desarrollo de las sesiones ordinarias del Consejo, los Visitadores Generales informarán a éste, en términos numéricos, sobre las quejas recibidas en el mes correspondiente; los expedientes que fueron concluidos y sus causas; las Recomendaciones y los Documentos de No Responsabilidad expedidos; las

personas atendidas para efectos de orientación y cualquier otro aspecto que resulte importante a juicio de los consejeros

ARTÍCULO 56.- El Consejo de la Comisión Nacional contará con un Secretario Técnico que será designado en los términos establecidos por el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley. El Secretario Técnico acordará directamente con el Presidente de la Comisión Nacional

ARTÍCULO 57.- La Secretaría Técnica del Consejo tendrá las siguientes funciones:

- I Proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Consejo celebre;
- II Remitir oportunamente a los consejeros los citatorios, órdenes del día y material indispensable para realizar las sesiones ordinarias y extraordinarias;
- III Brindar a los consejeros el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades,
- IV. Organizar el material y supervisar la elaboración de la Gaceta de la Comisión Nacional.
- V Coordinar la edición de las publicaciones que realice la Comisión Nacional;
- VI Supervisar las actividades de distribución y comercialización de las publicaciones;
- VII Diseñar y ejecutar los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos;
- VIII Promover y fortalecer las relaciones con las organizaciones no-gubernamentales pro Derechos Humanos en el país;
- IX Promover el estudio y enseñanza de los Derechos Humanos dentro del sistema educativo nacional,
- X Las demás que al efecto establezcan el Presidente o el Consejo de la Comisión Nacional

ARTÍCULO 58.- Para el cumplimiento de sus funciones la Secretaría Técnica contará con.

- I Una Dirección de Capacitación;
- II Una Dirección de Publicaciones,
- III El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones

CAPÍTULO IV

DE LAS VISITADURÍAS GENERALES

ARTÍCULO 59.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con tres Visitadurías Generales

El Visitador General será el titular de cada una de tales Visitadurías y será designado y removido de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional. Los requisitos para ser Visitador General son los que establece el artículo 23 de la Ley. El régimen legal al que quedan sujetos los visitadores generales es el que se establece en los artículos 12 y 13 de la Ley.

ARTÍCULO 60.- Las funciones de las Visitadurías Generales son las que señala el artículo 24 de la Ley.

ARTÍCULO 61.- Las Visitadurías Generales serán designadas de la manera siguiente: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. La Primera y la Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios o cometidas dentro de los centros de reclusión, de las que se conocerá, exclusivamente, la Tercera Visitaduría General.

ARTÍCULO 62 - La Primera Visitaduría General tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes de queja a los que la Dirección General de Quejas y Orientación haya asignado un número impar. La Segunda

Visitaduría General tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes de queja a los que la misma Dirección haya asignado un número par.

El Presidente de la Comisión Nacional podrá acordar que un expediente determinado sea conocido por una Visitaduría General, con independencia del número de expediente o si una Visitaduría General llegare a retrasarse en el desahogo de las quejas, que la otra la apoye con un número determinado de expedientes de quejas.

ARTÍCULO 63.- Con independencia del desarrollo del Programa de Quejas, la Primera y la Segunda Visitadurías Generales tendrán a su cargo los Programas Especiales que, de acuerdo con el plan anual de labores, les asigne el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTÍCULO 64.- La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios supervisará los Derechos Humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna. Asimismo, formulará los estudios y las propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

ARTÍCULO 65.- La Primera y la Segunda Visitadurías Generales contarán, cada una de ellas, con:

- I Una Dirección General;
- II Tres Direcciones de Área;
- III Una Coordinación de Procedimientos Internos.
- IV Coordinación de Programas Especiales,
- V. Los Visitadores Adjuntos, y
- VI El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

ARTÍCULO 66 - La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios contará con:

- I Una Dirección General;
- II. Una Dirección de Área,
- III Una Coordinación de Procedimientos Internos;
- IV. Los Visitadores Adjuntos, y
- V El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

ARTÍCULO 67.- El Presidente de la Comisión Nacional podrá delegar en uno o más de los Visitadores Generales la facultad de presentar denuncias penales cuando ello fuere necesario.

ARTÍCULO 68.- Tendrán el carácter de Visitadores Adjuntos los miembros del personal profesional que laboren en las Visitadurías Generales, que reciban el nombramiento específico como tales, encargados de la integración de los expedientes de queja y de su consecuente investigación, incluidos los peritos en medicina, medicina forense, criminología y otras que resultan necesarias para el trabajo de la Comisión Nacional.

Los Directores Generales, los Directores de Área, los Coordinadores de Programas Especiales, los Coordinadores de Procedimientos Internos adscritos a las Visitadurías Generales, así como el Director General de Quejas y Orientación, serán considerados como Visitadores Adjuntos para los efectos del artículo 16 de la Ley y, consecuentemente, en sus actuaciones tendrán fé pública.

ARTÍCULO 69.- Para ser Visitador Adjunto se requiere:

- I Tener un título profesional legalmente expedido;
- II Ser ciudadano mexicano;
- III Ser mayor de 21 años de edad, y
- IV Tener la necesaria, a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes.

ARTÍCULO 70.- Los Visitadores Adjuntos serán designados por el Presidente de la Comisión Nacional a propuesta de los Visitadores Generales.

ARTÍCULO 71 - Las Direcciones Generales de Visitaduría serán auxiliares del Visitador General, actuarán bajo su estricta supervisión y tendrán las siguientes funciones:

- I. Suscribir, por acuerdo del Visitador General correspondiente, las solicitudes de información que se formulen a las distintas autoridades o servidores públicos;
- II Suscribir, por acuerdo del Visitador General correspondiente, los escritos dirigidos a los quejosos y agraviados con el fin de que precisen o amplíen las quejas, aporten documentos necesarios o presenten pruebas,
- III Revisar los acuerdos de calificación que realicen los Visitadores Adjuntos y suscribir por instrucciones del Visitador General los acuerdos de admisión a la instancia.
- IV Dirigir los equipos de investigación que se integren para documentar los expedientes de queja;
- V Coordinar el trabajo de las Direcciones de Área de las Visitadurías Generales;
- VI Entrevistar a los quejosos que tengan dudas o reclamaciones respecto del tratamiento que se le esté dando a sus respectivos expedientes,
- VII Ejecutar las determinaciones de los Visitadores Generales respecto de los trabajos de conciliación que con las distintas autoridades se practiquen,
- VIII Presentar mensualmente al Visitador General correspondiente los informes que se le soliciten sobre el desarrollo de las quejas;
- IX Revisar los proyectos de Recomendación o Documentos de No Responsabilidad que presenten a su consideración los Directores de Área; y
- X Las demás que les sean encomendadas por el Presidente de la Comisión Nacional o por sus respectivos Visitadores Generales.

ARTÍCULO 72.- Los Directores de Área de las Visitadurías Generales serán los responsables inmediatos de dirigir a los equipos de investigación y sus funciones específicas se determinarán en el manual de organización de la Comisión Nacional.

CAPÍTULO V

DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA

ARTÍCULO 73.- El Secretario Ejecutivo será designado de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional. Los requisitos para ocupar el cargo son los que establece el artículo 21 de la Ley

ARTÍCULO 74.- Las funciones de la Secretaría Ejecutiva son las que establece el artículo 22 de la Ley, y para el despacho de los asuntos que le corresponden, contará con:

- I Una Dirección General;
- II Dos Direcciones de Área;
- III El personal técnico, profesional y administrativo que le sea asignado; y
- IV. Las demás que determine el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTÍCULO 75.- Las Visitadurías Generales podrán solicitar el auxilio de la Secretaría Ejecutiva cuando quienes hayan presentado una queja ante la Comisión Nacional radiquen fuera del país y resulte necesario la práctica de diligencias o el requerimiento de informes.

ARTÍCULO 76.- Las consultas que la Secretaría de Relaciones Exteriores formule a la Comisión sobre el estado de una queja determinada, serán contestadas por la Secretaría Ejecutiva. También se dará respuesta a las comunicaciones que se reciban del extranjero.

ARTÍCULO 77 - Los estudios legislativos y las propuestas de esa naturaleza realizados por la Secretaría Ejecutiva, sólo se harán en aquellas materias de la exclusiva competencia de la Comisión Nacional.

TÍTULO IV

DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO I

DE LA PRESENTACIÓN DE LA QUEJA

ARTÍCULO 78.- Toda queja que se dirija a la Comisión Nacional deberá presentarse mediante escrito con la firma o la huella digital del interesado. Dicho escrito deberá contener, como datos mínimos de identificación, el nombre, los apellidos, el domicilio y, en su caso, un número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus Derechos Humanos y de la persona que presente la queja

Sólo en casos urgentes podrá admitirse una queja no escrita que se formule por cualquier medio de comunicación electrónica, inclusive por teléfono. En esos supuestos únicamente se requerirá contar con los datos mínimos de identificación a que alude el párrafo anterior y se levantará acta circunstanciada de la queja por parte del funcionario de la Comisión Nacional que la reciba.

ARTÍCULO 79.- Se considerará anónima una queja que no esté firmada, no contenga huella digital o no cuente con los datos de identificación del quejoso. Esta situación se hará saber, si ello es posible, al quejoso para que ratifique la queja dentro de los tres días siguientes a su presentación, contados a partir del momento en que el quejoso reciba la comunicación de la Comisión Nacional de que debe subsanar la omisión. De preferencia la comunicación al quejoso se hará vía telefónica, en cuyo caso se levantará el acta circunstanciada por parte del funcionario de la Comisión Nacional que hizo el requerimiento telefónico.

De no contar con número telefónico, el requerimiento para ratificar la queja se hará por cualquier otro medio de comunicación sea telefax, telegrama o correo certificado. En cualquier supuesto, el término de los tres días se contará a partir del correspondiente acuse de recepción o del momento en que se tenga la certeza de que el quejoso recibió el requerimiento para ratificar la queja.

ARTÍCULO 80 - De no ratificarse la queja en el plazo señalado en el artículo anterior, se tendrá por no presentado el escrito de queja y se enviará al archivo. Esto no impedirá que la Comisión Nacional, de manera discrecional, determine investigar de oficio el motivo de queja, si a su juicio considera graves los actos presuntamente violatorios. Tampoco será impedimento para que el quejoso vuelva a presentar la queja con los requisitos de identificación debidamente acreditados y se admita la instancia correspondiente.

Una queja que carezca de domicilio, teléfono o cualquier dato suficiente para la localización del quejoso, será enviada inmediatamente al archivo.

ARTÍCULO 81.- Cuando un quejoso solicite que su nombre se mantenga en estricta reserva, la Comisión Nacional evaluará los hechos y, discrecionalmente, determinará si de oficio inicia la investigación de la misma

ARTÍCULO 82.- De recibirse dos o más quejas por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público, se acordará su acumulación en un sólo expediente. El acuerdo respectivo será notificado a todos los quejosos en los términos del artículo 93 del presente Reglamento.

Igualmente procederá la acumulación de quejas en los casos en que sea estrictamente necesaria para no dividir la investigación correspondiente.

ARTÍCULO 83.- La aplicación de las disposiciones del párrafo final del artículo 25 de la Ley, se sujetará a las normas siguientes.

I Se entiende por "organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas", las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Se comprenden dentro de esas organizaciones de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituyan conforme a la legislación de la materia;

II No será necesario acreditar la constitución legal de las organizaciones no gubernamentales ni la personalidad y facultades de quienes ocurren por ellas. Cuando la Comisión Nacional tenga dudas al respecto, podrá solicitar a los comparecientes la documentación respectiva, sin que ello obste para que la queja continúe su tramitación. Si dentro del plazo que al efecto se le señale, no se acreditan las circunstancias anteriores, la denuncia se tendrá por interpuesta a título personal por quien o quienes la hayan suscrito. Del mismo modo, la queja de cualquier organización no constituida legalmente, se entenderá promovida sólo por la o las personas que aparezcan suscribiéndola;

III Entre los casos que las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas pueden formular denuncias ante la Comisión Nacional, se comprenden las violaciones a los Derechos Humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores.

ARTÍCULO 84.- La excepción a que se refiere el artículo 26 de la Ley para la presentación de la queja, procederá mediante la resolución razonada del Visitador General cuando se trate de.

I Infracción grave a los derechos humanos fundamentales de la persona a la libertad y a la vida, así como a

la integridad física y psíquica

II Violaciones de lesa humanidad, esto es, cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.

ARTÍCULO 85.- La Comisión Nacional podrá radicar de oficio quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos. Para ello será indispensable que así lo acuerde el Presidente de la Comisión por sí o a propuesta de los Visitadores Generales.

La queja radicada de oficio seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que las quejas radicadas a petición de los particulares

ARTÍCULO 86.- En el caso del artículo 31 de la Ley, la identificación de las autoridades o servidores públicos cuyos actos y omisiones considere el quejoso que hubieren afectado sus derechos fundamentales, se intentará realizar por la Comisión Nacional durante el curso de la investigación de la queja, valiéndose de los medios a su alcance, con aquellos que las autoridades deberán poner a su disposición y con la participación que al quejoso le corresponda.

ARTÍCULO 87.- Para los efectos del artículo 37 de la Ley, será de 30 días naturales el lapso que deberá mediar entre los dos requerimientos al quejoso para que aclare la queja.

El plazo referido se contará a partir de la fecha de acuse de recibo del primer requerimiento.

Si el quejoso no contesta dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha del acuse de recibo del segundo requerimiento, se enviará la queja sin más trámite al archivo por falta de interés del propio quejoso.

ARTÍCULO 88 - La correspondencia que con los internos de cualquier centro de reclusión envíen a la Comisión Nacional no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser remitida sin demora por los encargados del centro respectivo

Asimismo, podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se establezcan entre funcionarios de la Comisión Nacional y los internos de algún centro de reclusión, ya sea de adultos o de menores.

ARTÍCULO 90.- No se admitirán quejas notoriamente improcedentes o infundadas, esto es, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión, lo cual se notificará al quejoso. En estos casos no habrá lugar a apertura de expediente.

Tampoco se radicarán como quejas aquellos escritos que no vayan dirigidos a la Comisión Nacional, en los que se pida de manera expresa la intervención de este Organismo.

CAPÍTULO II

DE LA CALIFICACIÓN DE LA QUEJA

ARTÍCULO 90.- Una vez que el escrito de queja haya sido recibido, asignado número de expediente y se haya acusado recibo de la queja por la Dirección General de Quejas y Orientación, está lo turnará de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación.

ARTÍCULO 91.- Inmediatamente que sea recibido el expediente de queja en la Visitaduría General correspondiente, la Coordinación de Procedimientos Internos lo asignará a uno de los Visitadores Adjuntos el que, en un plazo máximo de 3 día hábiles, hará saber al Director General de Visitaduría la propuesta de calificación que proceda.

ARTÍCULO 92.- El correspondiente Director General de Visitaduría suscribirá el acuerdo de calificación, que podrá ser:

- I Presunta violación a los Derechos Humanos;
- II Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer la queja;
- III Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica;
- IV Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa

ARTÍCULO 93.- Cuando la queja haya sido calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos, el Director General de la Visitaduría a la que le haya correspondido conocer de la queja, enviará al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, en la que se informará sobre el resultado de la calificación, el nombre del Visitador Adjunto encargado del expediente y su teléfono. Asimismo le invitará a mantener comunicación con dicho Visitador Adjunto durante tramitación del expediente.

El acuerdo de la instancia deberá contener la prevención a que se refiere el artículo 32 de la Ley.

ARTÍCULO 94.- Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia de la Comisión Nacional, el Visitador General enviará al quejoso el acuerdo respectivo en el que, con toda claridad se señalará la causa de la incompetencia y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, de suerte tal que el quejoso tenga absoluta claridad sobre esa determinación

ARTÍCULO 95.- Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia, pero exista la posibilidad de orientar jurídicamente al quejoso, el Visitador General correspondiente enviará el respectivo documento de orientación en el que se explicará de manera breve y sencilla la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución. En estos casos se señalará el nombre de la dependencia pública que debe atender al quejoso. A dicha dependencia pública se le enviará un oficio en el cual se le señale que la Comisión Nacional ha orientado al quejoso y le pedirá que éste sea recibido para la atención de su problema. El Visitador General solicitará de esa dependencia un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, mismo que se anexará al expediente respectivo.

ARTÍCULO 96 - Cuando la queja haya sido determinada como pendiente de calificación, por no reunir los requisitos legales o reglamentarios o porque ésta sea imprecisa o ambigua, se procederá en los términos señalados por el artículo siguiente.

ARTÍCULO 97 - El Visitador Adjunto tendrá la responsabilidad de integrar debidamente el expediente de queja y solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones o precisiones que correspondan; se hará llegar las pruebas conducentes y practicará las indispensables hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la queja. Una vez que se cuente con las evidencias necesarias, propondrá a su superior inmediato la fórmula de conclusión que estime pertinente.

ARTÍCULO 98 - En la integración e investigación de los expedientes de queja, el Visitador Adjunto actuará bajo la supervisión de los Directores de Área, del Director General y del Visitador General, según sea el caso

CAPÍTULO III

DE LA TRAMITACIÓN DE LA QUEJA

ARTÍCULO 99.- Para los efectos del artículo 34 de la Ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la Comisión Nacional o a los Visitadores Generales la determinación de urgencia de un asunto que amerite reducir el plazo máximo de 15 días concedido a una autoridad para que rinda su informe: En el correspondiente oficio de solicitud de información se razonarán someramente los motivos de urgencia.

En los casos de urgencia, independientemente del oficio de solicitud de información, el Presidente de la Comisión Nacional o los Visitadores Generales o Adjuntos y los funcionarios de las Visitadurías deberán establecer de inmediato la comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

En el oficio en que se solicite la información, se deberá incluir el apercibimiento contemplado en el párrafo segundo del artículo 38 de la Ley.

ARTÍCULO 100.- En los casos del artículo anterior y en todos aquellos en que algún funcionario de la Comisión Nacional estable comunicación telefónica con cualquier autoridad respecto de una queja, se deberá levantar acta circunstanciada, la cual se integrará al expediente respectivo.

ARTÍCULO 101.- Toda la documentación que remita la autoridad judicial, deberá estar certificada y debidamente foliada.

ARTÍCULO 102.- La respuesta de la autoridad se podrá hacer del conocimiento del quejoso en los casos que exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad; en que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación y en todos los demás en que a juicio del Visitador General o Visitador Adjunto se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de respuesta de la autoridad.

En los casos anteriores se concederá al quejoso un plazo máximo de 30 días contados a partir del acuse de recibo, para que manifieste lo que a su derecho convenga. De no hacerlo en el plazo fijado, se ordenará el envío del expediente al archivo, siempre y cuando resulte evidente que la autoridad se ha conducido con la verdad

ARTÍCULO 103.- En los casos en que un quejoso solicite expresamente la apertura de un expediente o que se reciba información o documentación posterior al envío de un expediente al archivo, el Visitador Adjunto analizará el asunto en particular y presentará un acuerdo razonado al Visitador General para reabrir o negar la reapertura del expediente.

En todo caso, la determinación correspondiente se hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad señalada como responsable, si a ésta se le pidieron informes durante la integración del expediente.

ARTÍCULO 104.- La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de las circunstancias que obran en los expedientes de queja, sea a solicitud del quejoso o de la autoridad. Tampoco estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o algún particular. Sin embargo, los Visitadores Generales, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión Nacional, podrán determinar discrecionalmente si se accede a la solicitud respectiva

ARTÍCULO 105.- Para los efectos del artículo 50 de la Ley, la Comisión Nacional notificará a través de oficio dirigido al quejoso los resultados del expediente, con acuse de recibo

Respecto de las Recomendaciones no procederá recurso alguno.

De recibirse escrito de inconformidad del quejoso sobre la forma de concluir el expediente o nueva documentación sobre el asunto de queja, se procederá conforme al artículo 103 del presente Reglamento.

ARTÍCULO 106.- El Presidente de la Comisión Nacional, los Visitadores Generales y Adjuntos, tendrán fé pública en el desempeño de sus funciones.

Se entenderá por fé pública la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor aprobatorio que en definitiva se les atribuya de conformidad con las normas del artículo 41 de la Ley.

Las declaraciones y hechos a que alude el párrafo anterior, se harán constar en el acta circunstanciada que al efecto levantará el funcionario correspondiente

ARTÍCULO 107.- Durante la fase de investigación de una queja, los Visitadores Generales, los Adjuntos o los funcionarios que sean designados al efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios. Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o a los archivos respectivos.

En caso de que la autoridad estime con carácter reservado la documentación solicitada, se estará a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley.

La falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión Nacional podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra, independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar y de la solicitud de amonestación a la que alude el artículo 73 de la Ley.

ARTÍCULO 108.- Se podrá requerir hasta por dos ocasiones a la autoridad a la que se corrió traslado de la queja para que rinda el informe o envíe la documentación solicitada. El lapso que deberá correr entre los dos requerimientos será de 15 días contados a partir del acuse de recibo.

Los dos requerimientos procederán tanto en el caso de que la autoridad no rinda el informe, como para el supuesto de que lo rinda pero que no envíe la documentación necesaria. De no recibir respuesta, el

Visitador General podrá disponer que algún funcionario de la Comisión Nacional acuda a la oficina de la autoridad para hacer la investigación respectiva en los términos del artículo anterior.

Si del resultado de la investigación se acredita la violación a los Derechos Humanos, la consecuencia inmediata será una Recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad. En esos casos no habrá posibilidad de amigable composición ni operará la prueba en contrario. El envío de la Recomendación no impedirá que la Comisión Nacional pueda solicitar la aplicación de las responsabilidades administrativas correspondientes en contra del funcionario respectivo.

Si al concluir la investigación no se acredita violación de Derechos Humanos alguna, se hará del conocimiento del quejoso y, en su caso, se le orientará. En esta específica situación no habrá lugar a elaborar Documento de No Responsabilidad a la autoridad

ARTÍCULO 109.- Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables.

ARTÍCULO 110.- Cuando ocurra la situación descrita en el artículo anterior, la Comisión Nacional solicitará al superior jerárquico del funcionario moroso que le imponga una amonestación pública con copia para su expediente, de acuerdo con el procedimiento legal que corresponda.

ARTÍCULO 111.- Para el efecto de documentar debidamente las evidencias en un expediente de queja instaurado por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá solicitar la rendición y desahogar todas aquellas pruebas que resulten indispensables, con la sola condición de que éstas estén previstas como tales en el orden jurídico mexicano

ARTÍCULO 112.- Para los efectos del artículo 40 de la Ley, se entienden por medidas precautorias o cautelares, todas aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mexicano y que el Visitador General solicite a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus Derechos Humanos

ARTÍCULO 113.- El Visitador General podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante la noticia de la violación reclamada, cuando ésta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones aducidos, constituyendo razón suficiente el que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus Derechos Humanos.

Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, utilizando ante tal efecto cualquier medio de comunicación escrita o electrónica. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada. En caso de que la solicitud se realice vía telefónica, se estará a lo dispuesto en el artículo 100 de este Reglamento.

ARTÍCULO 114.- Cuando siendo ciertos los hechos, la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria negare los mismos o no adoptare la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la Recomendación que se emita una vez realizadas las investigaciones a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto.

ARTÍCULO 115 - Las medidas precautorias o cautelares se solicitarán, cuando la naturaleza del caso lo amerite, por un plazo cierto que no podrá ser superior a 30 días. Durante este lapso la Comisión Nacional deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo del mismo.

ARTÍCULO 116.- En el desempeño de sus funciones, los funcionarios de la Comisión Nacional estarán obligados a identificarse con la credencial que a su nombre se expida.

En caso de que algún funcionario hiciere uso indebido de la credencial, será sujeto a responsabilidad administrativa y, en su caso, penal. Para tal efecto, el Visitador General, luego de escuchar al funcionario implicado y previo acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional, podrá imponer la sanción que corresponda o presentar la denuncia ante el Ministerio Público respectivo.

CAPÍTULO IV

DE LA CONCILIACIÓN

ARTÍCULO 117 - Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de los Derechos Humanos no se refiera a violaciones a los Derechos a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables.

ARTÍCULO 118 - En el supuesto señalado en el artículo anterior, el Visitador General correspondiente, de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, siempre que dentro del respeto a los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación. Para este efecto se deberá escuchar al quejoso.

ARTÍCULO 119.- La autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de 15 días naturales para responder a la propuesta, también por escrito, y enviar las pruebas correspondientes

Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional para que, en su caso, dentro del término de 72 horas hábiles, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, se resuelva sobre la reapertura del expediente, determinándose las acciones que correspondan.

ARTÍCULO 120.- El Visitador Adjunto a quien corresponda el conocimiento de una queja susceptible de ser solucionada por la vía conciliatoria, inmediatamente dará aviso al quejoso o agraviado de esta circunstancia, aclarándole en que consiste el procedimiento y sus ventajas. Asimismo, el Visitador Adjunto mantendrá informado al quejoso del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión.

ARTÍCULO 121.- Cuando la autoridad o servidor público correspondiente no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de Recomendación que corresponda.

ARTÍCULO 122 - Durante el trámite conciliatorio, la autoridad o servidor público correspondiente podrán presentar a la Comisión Nacional las evidencias que consideren pertinentes para comprobar que el caso particular no existen violaciones a Derechos Humanos o para oponer alguna o algunas causas de incompetencia de la propia Comisión Nacional.

CAPÍTULO V

DE LAS CAUSAS DE CONCLUSIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA

ARTÍCULO 123.- Los expedientes de queja que hubieran sido abiertos podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I Por la incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada,
- II Cuando por no tratarse de violación a los Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso;
- III Por haberse dictado la Recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la Recomendación;
- IV Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable de un Documento de No Responsabilidad;
- V Por desistimiento del quejoso;
- VI Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;
- VII Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;
- VIII. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo

ARTÍCULO 124.- No se surte la competencia de la Comisión Nacional tratándose de-

- I Los asuntos jurisdiccionales;
- II Los conflictos entre particulares,
- III Los asuntos laborales,
- IV Los asuntos electorales;
- V Las quejas extemporáneas;
- VI Los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal;
- VII Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercitado la facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley,
- VIII Los asuntos de naturaleza agraria, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento.
- IX. Los asuntos ecológicos, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- X Los asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral de conformidad con el artículo 35 fe la Ley,
- XI Las consultas formuladas por autoridades particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

ARTÍCULO 125.- En todas aquellas quejas en las que aparezca una causa de incompetencia de la Comisión Nacional, pero al propio tiempo resulte posible orientar jurídicamente al quejoso, se determinará siempre esta segunda opción para dar por concluido dicho expediente.

ARTÍCULO 126.- Los expedientes de queja serán formalmente concluidos mediante la firma del acuerdo correspondiente del Visitador General a quien le haya correspondido conocer del asunto. En dicho acuerdo se establecerá con toda claridad la causa de conclusión del expediente y su fundamento legal y reglamentario.

ARTÍCULO 127.- Los acuerdos de conclusión de los expedientes de queja serán firmados por el Visitador General una vez que se haya realizado la notificación correspondiente tanto al quejoso y a la autoridad o servidor público que hubiere estado involucrado.

ARTÍCULO 128.- Sólo procederá notificar a la autoridad o servidor público que hubiese sido señalado como responsable de la conclusión de un expediente, cuando se le hubiere corrido traslado con la queja y solicitado los informes respectivos.

CAPÍTULO VI

DE LAS RECOMENDACIONES

ARTÍCULO 129.- Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones Derechos Humanos, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración de la Recomendación correspondiente

ARTICULO 130.- La elaboración del proyecto de Recomendación se realizará por el Visitador Adjunto de acuerdo con los lineamientos que al efecto dicte el Visitador General, el Director General de Visitaduría o los respectivos directores de área. El Visitador Adjunto tendrá la obligación de consultar los precedentes que sobre casos análogos o similares haya resuelto la Comisión Nacional.

ARTÍCULO 131 - El proyecto de Recomendación, una vez concluido, se presentará a la consideración del Visitador General respectivo para que se formulen todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes. Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el Visitador General lo presentará a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional

ARTÍCULO 132 - El Presidente de la Comisión Nacional estudiará todos los proyectos de Recomendaciones que los Visitadores Generales presenten a su consideración, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, suscribirá el texto de la Recomendación.

ARTÍCULO 133.- Los textos de las Recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

- I Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos;
- II Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos;
- III Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron,
- IV Observaciones, administración de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada;
- V Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables;

ARTÍCULO 134.- Una vez que la Recomendación haya sido suscrita por el Presidente, ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que esta tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la Recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación. Cuando las acciones solicitadas en la Recomendación no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, éstas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación.

ARTÍCULO 135.- Las Recomendaciones se publicarán ya sea de manera íntegra o una síntesis de la misma en la Gaceta de la Comisión Nacional, prevista en el artículo 14 de este Reglamento. Cuando la naturaleza del caso así lo requiera, sólo el Presidente de la Comisión Nacional podrá disponer que esta no sea publicada

ARTÍCULO 136.- Las Recomendaciones serán notificadas a los quejosos dentro de los siguientes 6 días naturales a aquel en que la misma fue firmada por el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTÍCULO 137 - La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una Recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no.

En caso negativo, así se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso afirmativo dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la Recomendación ha sido cumplida.

Cuando a juicio del destinatario de la Recomendación el plazo al que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, así lo expondrá de manera razonada al Presidente de la Comisión Nacional estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación

ARTÍCULO 138.- Se entiende que la autoridad o servidor público que haya aceptado una Recomendación, asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento

ARTÍCULO 139.- La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, al realizar esta función, reportará el estado de las Recomendaciones de acuerdo con las siguientes hipótesis.

- I Recomendaciones no aceptadas;
- II Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total;
- III Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial,
- IV Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento;
- V Recomendaciones aceptadas con cumplimiento insatisfactorio;
- VI Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento;
- VII Recomendaciones en tiempo de ser contestadas.
- VIII Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares

ARTÍCULO 140 - Una vez expedida la Recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una Averiguación Previa sobre el contenido de la Recomendación.

CAPÍTULO VII

DE LOS DOCUMENTOS DE NO RESPONSABILIDAD

ARTÍCULO 141.- Concluida la investigación y en caso de existir los elementos de convicción necesarios para demostrar la no existencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstos de manera fehaciente, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración del Documento de No Responsabilidad correspondiente.

ARTÍCULO 142.- La formulación del proyecto de Documento de No Responsabilidad y su consecuente aprobación, se realizará de acuerdo con los lineamientos que para los efectos de las Recomendaciones establecen los artículos 128 al 131 del presente Reglamento.

ARTÍCULO 143 - Los textos de los Documentos de No Responsabilidad contendrán los siguientes elementos

- I Los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de Derechos Humanos;
- II Enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquéllas en los que se soporta la violación;
- III Análisis de las causas de no violación a Derechos Humanos;
- IV Conclusiones.

ARTÍCULO 144.- Los Documentos de No Responsabilidad serán de inmediato notificados a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Estos documentos serán publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional. También se podrán hacer del conocimiento de los medios de comunicación con las modalidades que establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTÍCULO 145.- Los Documentos de No Responsabilidad que expide la Comisión Nacional se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica. En consecuencia, dichos Documentos no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

ARTÍCULO 146.- Cuando un quejoso de manera dolosa hubiese fallado a la verdad ante la Comisión Nacional, ésta, de acuerdo con la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad de declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial.

TÍTULO V

DE LAS INCONFORMIDADES

ARTÍCULO 147.- Las inconformidades a que se refiere el capítulo IV del Título III de la Ley, se substanciarán mediante dos recursos diferentes. el de queja y el de impugnación.

CAPÍTULO I

DEL RECURSO DE QUEJA

ARTÍCULO 148.- Procede el recurso de Queja ante la Comisión Nacional en los siguientes supuestos:

- I Por las omisiones en que hubiera incurrido una Comisión Estatal de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos, siempre y cuando tal omisión hubiera causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja.
- II. Por la manifiesta inactividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos.

ARTÍCULO 149.- Para que la Comisión Nacional admita el recurso de Queja, se requiere:

- I Que el recurso sea interpuesto ante la Comisión Nacional;
- II Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que tengan el carácter de quejoso o agraviados en el procedimiento instaurado por la Comisión Estatal cuya omisión o inactividad se recurre;
- III Que hayan transcurrido por lo menos 6 meses desde la fecha de presentación de la queja ante la Comisión Estatal;
- IV Que la Comisión Estatal, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya dictado Recomendación alguna o establecido resolución definitiva sobre el mismo.

ARTÍCULO 150 - El recurso de queja deberá ser presentado por escrito y en él se indicará con precisión la omisión o actitud de la Comisión Estatal que se recurre, con indicación de los agravios que genera al quejoso.

Igualmente el quejoso deberá acompañar al escrito de queja las pruebas documentales con que cuente para fundamentar los agravios que exponga. En casos de urgencia, el recurso de queja podrán interponerse de manera verbal. El Visitador Adjunto al que le corresponda conocer del recurso prevendrá al quejoso para que lo presente por escrito dentro del término de 3 días naturales, así como las pruebas documentales correspondientes

ARTÍCULO 151.- La Dirección General de Quejas y Orientación al recibir un recurso de Queja procederá de la siguiente manera.

- a) Registrará la queja en la base de datos correspondiente y le asignará un número de expediente. La numeración y los datos de identificación de los recursos de Queja serán distintos a los de las quejas que corresponde conocer a la Comisión Nacional en primera instancia;

- b) Si el número de expediente del recurso de Queja es impar, se turnará a la Primera Visitaduría General; si es par, se turnará a la Segunda Visitaduría General;
- c) Envió al quejoso o agraviado el acuse de recibo del escrito de Queja.

ARTÍCULO 152.- La Coordinación de Procedimientos internos de cada Visitaduría General, al recibir el escrito que contenga el recurso de Queja, dará aviso de inmediato al Visitador General a fin de que éste ordene a algún Visitador Adjunto que realice la calificación del recurso.

ARTÍCULO 153.- La calificación del recurso, que deberá autorizar el Visitador General, podrá ser:

- I De admisión del recurso, cuando éste satisfaga los requisitos legales y reglamentarios;
- II De desechamiento del recurso, cuando éste sea notoriamente infundado o improcedente;
- III. Acuerdo de pendiente, cuando se requiera de informaciones o precisiones por parte del recurrente. El plazo al que se refiere el artículo 59 de la Ley, empezará a correr hasta que tales informaciones o precisiones se hayan formulado y el recurso haya sido admitido.

ARTÍCULO 154.- Una vez admitido el recurso de queja, se correrá traslado a la Comisión Estatal cuyas omisiones o inactividad se recurren, a efecto de que en un plazo no mayor de 10 días hábiles rinda el informe correspondiente y envíe las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta.

ARTÍCULO 155 - Una vez que la Comisión Estatal recurrida rinda el informe, la Comisión Nacional analizará los agravios hechos valer por el recurrente. Sólo de manera excepcional y con el carácter de evidencias para mejor proveer se solicitarán y desahogarán pruebas distintas a las documentales ofrecidas por el recurrente o presentadas por la Comisión Estatal respectiva.

ARTÍCULO 156.- La facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley, se presentará ante la inactividad de la Comisión Estatal respectiva, o cuando la queja se hubiese presentado originalmente ante la Comisión Nacional o cuando se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la Entidad Federativa e incida en la opinión pública nacional y, en esos casos, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad.

El acuerdo de atracción será firmado exclusivamente por el Presidente de la Comisión Nacional o por un Visitador General en los términos del artículo 34 de este Reglamento y se notificará al Presidente de la Comisión Estatal respectiva y a la autoridad local señalada como responsable.

ARTÍCULO 157.- Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de Queja podrán ser.

- I Recomendación dirigida a la Comisión Estatal correspondiente, a fin de que subsane la omisión o inactividad recurrida;
- II Documento de No Responsabilidad dirigido a la Comisión Estatal correspondiente, cuando los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos e infundados;
- III Acuerdo de atracción de la queja, en los supuestos señalados por el artículo 60 de la Ley.

CAPÍTULO II

DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

ARTÍCULO 158.- Procede el recurso de Impugnación ante la Comisión Nacional en los siguientes supuestos:

- I. Por las resoluciones definitivas tomadas por una Comisión Estatal de Derechos Humanos. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas

- violaciones a los Derechos Humanos;
- II Por el contenido de una Recomendación dictada por una Comisión Estatal de Derechos Humanos cuando a juicio del quejoso ésta no intentó reparar debidamente la violación denunciada;
 - III Por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad de una Recomendación emitida por una Comisión Estatal de Derechos Humanos.

ARTÍCULO 159.- Para que la Comisión Nacional admita el recurso de Impugnación se requiere

- I Que el recurso sea interpuesto directamente ante la correspondiente Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- II Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por la respectiva Comisión Estatal de Derechos Humanos,
- III Que el recurso se presente ante la respectiva Comisión Estatal dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la Recomendación

ARTÍCULO 160 - El recurso de impugnación se presentará por escrito ante la Comisión Estatal respectiva y deberá contener una descripción concreta de los agravios que se generan al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente.

En caso de que el promovente presente directamente el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional, esta lo remitirá mediante oficio al organismo local, para que proceda conforme a las reglas de los artículos 62, 63 y 65 de la Ley y los correspondientes del presente Reglamento.

ARTÍCULO 161.- La Comisión Estatal, dentro de los 15 días naturales siguientes a la interposición del recurso de impugnación deberá enviarlo a la Comisión Nacional acompañándolo del expediente del caso

ARTÍCULO 162.- Al recibir el recurso de impugnación, la Comisión Local deberá verificar que esté debidamente firmado y cuente con los datos de identificación necesarios del quejoso. En su caso, podrá requerir al promovente para que subsane tales omisiones. Mientras no se cuente con los datos de identificación solicitados no empezarán a computarse los términos del artículo 63 de la Ley.

La Comisión Estatal, al enviar el recurso de impugnación, deberá mencionar si al recibir el mismo hizo alguna prevención al promobente y cuál fue el resultado.

En ningún caso la Comisión Estatal podrá analizar ni rechazar un recurso de impugnación en cuanto al fondo del asunto. Tampoco podrá pedir al quejoso que aclare el contenido del escrito de promoción.

ARTÍCULO 163 - En el supuesto de una Recomendación que inicialmente se aceptó y se cumplió parcialmente, pero con el transcurso del tiempo se dejó de cumplir, al admitirse a trámite el recurso de impugnación se deberá acreditar que se trata del mismo quejoso, la misma autoridad a la que se envió la Recomendación y los mismos actos violatorios sobre los que se emitió la Recomendación.

Durante la tramitación del recurso, se verificará que por parte del quejoso no haya habido acciones u omisiones que alteren los hechos que motivaron la Recomendación

ARTÍCULO 164 - Sin perjuicio de la responsabilidad en que hubiese recurrido la autoridad, si durante la tramitación del recurso de impugnación la autoridad acredita el cumplimiento de la Recomendación, la Comisión Nacional lo hará del conocimiento del quejoso para que en un plazo de 15 días contados a partir del acuse de recibo manifieste lo que a su derecho convenga.

Si al transcurrir el plazo no se recibe escrito del quejoso, se enviará el expediente respectivo al archivo.

ARTÍCULO 165.- Los trámites internos a los que se sujetarán la recepción, la admisión y la investigación del recurso de Impugnación, serán iguales a los señalados en los artículos 151 y 152 del presente Reglamento que se refieren al recurso de Queja.

ARTÍCULO 166 - Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de Impugnación son las que establece el artículo 66 de la Ley

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES APLICABLES A AMBOS RECURSOS

ARTÍCULO 167.- Las Recomendaciones, los Documentos de No Responsabilidad, las confirmaciones de resoluciones definitivas y las declaraciones de suficiencia o insuficiencia, serán aprobadas y suscritas por el Presidente de la Comisión Nacional

ARTÍCULO 168 - Las Recomendaciones giradas a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos estarán sujetas al mismo seguimiento que la Coordinación General correspondiente haga respecto de las demás Recomendaciones, en los términos de las disposiciones del presente Reglamento.

ARTÍCULO 169.- Las resoluciones de la Comisión Nacional mediante las que se concluyan de manera definitiva un expediente de Queja o Impugnación no admitirán recurso alguno.

ARTÍCULO 170.- De acuerdo con el sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos previsto en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Estatal a la que se dirija una resolución derivada de un recurso de queja o impugnación dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación deberá informar sobre el cumplimiento que a dicha resolución haya dado

Asimismo contará con 15 días adicionales para enviar la documentación respectiva que pruebe ese cumplimiento

ARTÍCULO 171 - Si la Comisión Estatal a la que se dirigió una resolución derivada de un recurso de queja o impugnación no remite las pruebas de cumplimiento dentro del plazo fijado en el artículo anterior, incurrirá en responsabilidad, en cuyo caso la Comisión Nacional podrá atraer el expediente en cuestión para la investigación y el envío a la autoridad correspondiente, según sea el caso, de la Recomendación, Documento de No Responsabilidad o el que corresponda.

TÍTULO VI

INFORMES ANUALES O ESPECIALES

CAPÍTULO ÚNICO

ARTÍCULO 172.- El Presidente de la Comisión Nacional deberá enviar un informe anual de actividades al Congreso de la Unión y al Titular del Ejecutivo Federal, que también será difundido ampliamente para conocimiento de la sociedad

ARTÍCULO 173.- En el informe anual se incluirán los datos que señala el artículo 53 de la Ley En él se podrán omitir los datos personales de los quejosos, para evitar su identificación

ARTÍCULO 174.- Cuando la naturaleza del caso así lo requiera por su importancia o gravedad, el Presidente de la Comisión Nacional podrá presentar a la opinión pública un informe especial en el que se expongan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido, y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Reglamento entrará en vigor treinta días después al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

SEGUNDO.- Se abroga el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día primero de agosto de 1990 y se derogan todas las disposiciones reglamentarias y administrativas de la Comisión Nacional que se opongan a lo establecido por este Reglamento

CUADRO 1

SITUACIÓN GENERAL DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Período 1990 al 24 de octubre de 1997

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL
recomendaciones emitidas	84	185	260	267	141	116	126	100	1,239
no aceptadas	5	3	2	7	6	4	5	1	33
aceptadas con pruebas de cumplimiento total	76	155	218	176	103	71	38	4	855
aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial	4	26	40	74	24	42	86	36	342
aceptadas sin pruebas de cumplimiento	—	—	—	—	—	—	2	—	2
aceptadas con cumplimiento insatisfactorio	—	2	5	17	3	5	—	—	32
aceptadas en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	—	—	—	—	—	1	2	5	8
el tiempo de ser contestadas	—	—	—	—	—	—	—	16	16
con término vencido para ser contestadas	—	—	—	—	—	—	7	2	9

Informe realizado al 24 de octubre de 1997, incluye hasta la Recomendación 100/ 97. En algunos casos los documentos recomendatorios son dirigidos a más de una autoridad.

CUADRO 2

RECOMENDACIONES COMPLEMENTARIAS DEL 1 DE ENERO DE 1990 AL 24 DE OCTUBRE DE 1997

Procedimiento recordatorio	Por autoridad destinataria	Totalmente cumplidas	Cumplidas insatisfactoriamente
108	118	107	11

En algunos casos los documentos recomendatorios son dirigidos a más de una autoridad, estos documentos recomendatorios fueron emitidos entre 1991 y 1997

CUADRO 3

AUTORIDAD CON MAYOR NUMERO DE RECOMENDACIONES CUMPLIDAS

Período del 1° de enero al 24 de octubre de 1997

AUTORIDAD	TOTALMENTE CUMPLIDAS	CUMPLIMIENTO INSATISFACTORIO
Procuraduría General de la República	19	3
Gob del Edo. de Puebla	10	----
Secret de la Reforma Agraria	5	2
Gob del Edo. de Chihuahua	5	2
Gob del Edo. de San Luis Potosí	6	----
Gob del Edo. de Oaxaca	5	----
Gob del Edo. de Veracruz	5	----
Gob del Edo. de Hidalgo	4	----

En el periodo reportado 42 autoridades federales, estatales y municipales cumplieron con 118 recomendaciones, de estas 107 fueron cumplidas totalmente y 11 con cumplimiento insatisfactorio

CUADRO 4

SITUACION GENERAL DE LAS QUEJAS RECIBIDAS ENTRE 1996-1997 Y 1997-1998

Entre mayo de 1996 a mayo de 1997 se recibieron 8 590, entre 97-98 se recibieron 10 092 quejas, lo que implica un 18.6% de incremento.

AUTORIDAD	1996-1997	1997-1998
DGPRS-SG *	527	1592
IMSS	236	1069
PGR	391	945
JFCyA **	87	588
SEP	118	365
SEDENA	153	315
SHCP	---	198
CFE ***	61	112

* DGPRS Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación

** JFCyA Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

*** CFE Comisión Federal de Electricidad

Fuente: Informe de labores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

CUADRO 5

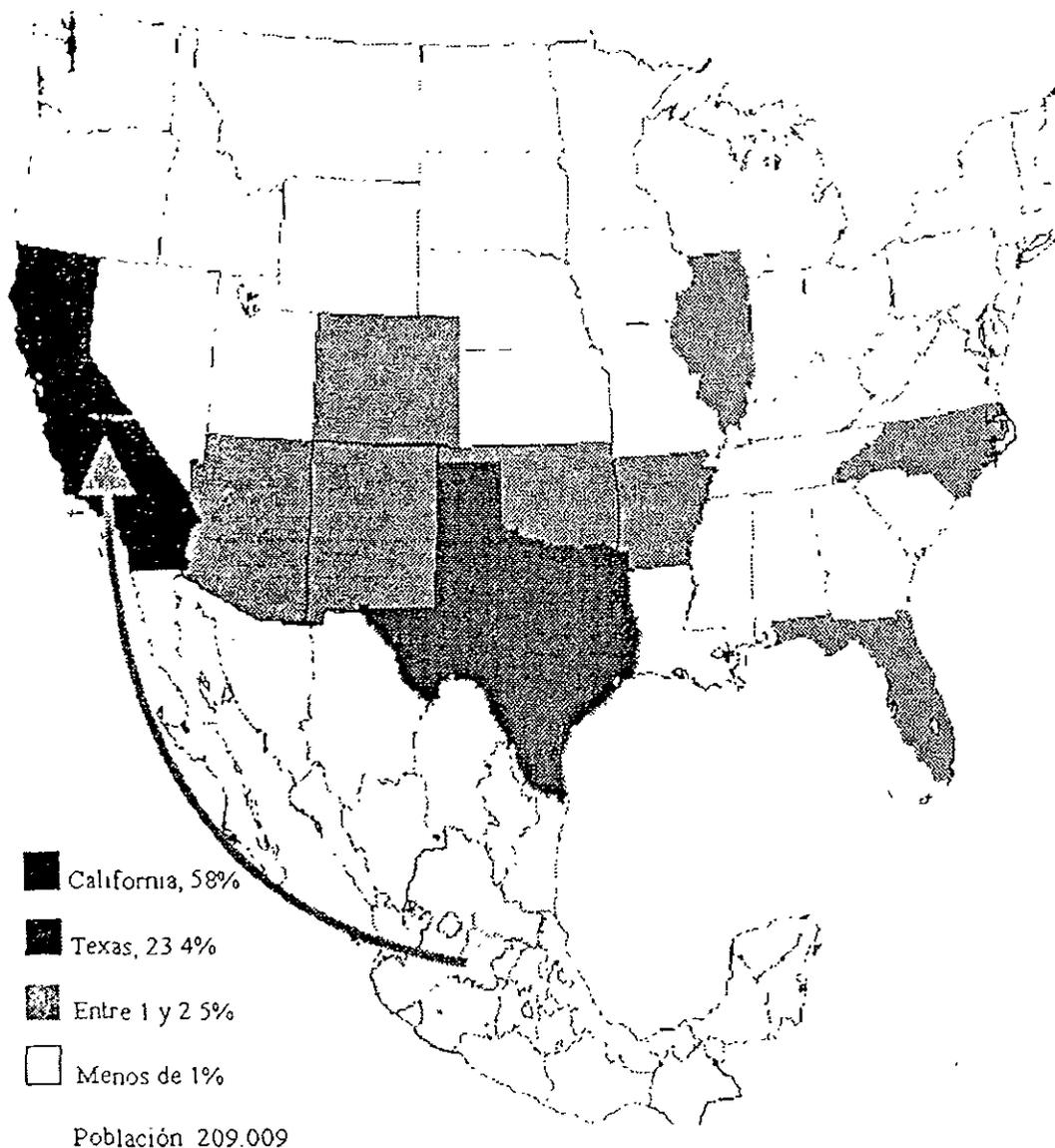
DISTRIBUCIÓN DEL LUGAR DE PROCEDENCIA DE LOS TRABAJADORES EMIGRANTES INDOCUMENTADOS POR CIUDAD DE CRUCE (1987-1996)

Ciudad de cruce

LUGAR DE RESIDENCIA	TIJUANA	MEXICALI	CD. JUÁREZ	NUEVO LAREDO	MATAMOROS
Residentes de la ciudad de cruce	1.7	3.3	68.1	0.5	16.1
Aguascalientes	0.8	0.7	0.6	0.9	0.5
Baja California	1.1	1.7	0.0	0.2	0.0
Baja California Sur	0.2	0.6	0.0	0.1	0.0
Campeche	0.6	0.5	0.0	0.1	0.2
Coahuila	0.1	0.7	4.8	9.5	0.3
Colima	1.6	1.0	0.0	0.1	0.1
Chiapas	0.4	1.8	0.1	0.9	0.5
Chihuahua	0.3	2.0	10.5	1.0	0.1
Distrito Federal	7.5	4.0	1.7	9.1	2.0
Durango	0.8	1.5	5.4	1.6	0.2
Estado de México	3.6	2.3	0.4	5.0	8.0
Guanajuato	6.0	6.8	0.9	16.5	1.3
Guerrero	5.5	2.4	0.2	1.4	1.4
Hidalgo	1.3	1.6	0.2	1.0	1.2
Jalisco	12.4	8.8	0.5	2.7	5.4
Michoacán	13.4	8.5	0.4	2.7	4.1
Morelos	4.2	1.3	0.1	0.5	0.3
Nayarit	3.2	4.8	0.0	0.1	0.0
Nuevo León	0.1	0.5	0.2	17.4	8.0
Oaxaca	6.1	3.7	0.1	0.5	0.5
Puebla	4.5	1.9	0.4	0.9	0.4
Querétaro	1.0	1.0	0.2	2.5	1.1
Quintana Roo	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0
San Luis Potosí	0.4	1.0	0.3	11.3	6.5
Sinaloa	5.6	12.9	0.2	0.2	0.1
Sonora	2.0	8.1	0.2	0.2	0.3
Tabasco	0.1	0.6	0.0	0.2	0.3
Tamaulipas	0.1	1.0	0.1	2.0	31.2
Tlaxcala	0.5	0.8	0.0	0.1	0.4
Veracruz	0.8	2.1	0.3	3.1	5.3
Yucatan	0.1	0.2	0.0	0.1	0.1
Zacatecas	3.5	2.9	3.4	5.0	0.5
Estados Unidos	10.6	6.8	0.4	0.2	0.0
Centroamérica	0.5	1.3	0.0	2.1	3.3
Otro país	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
No respuesta	0.0	0.9	0.1	0.1	0.2

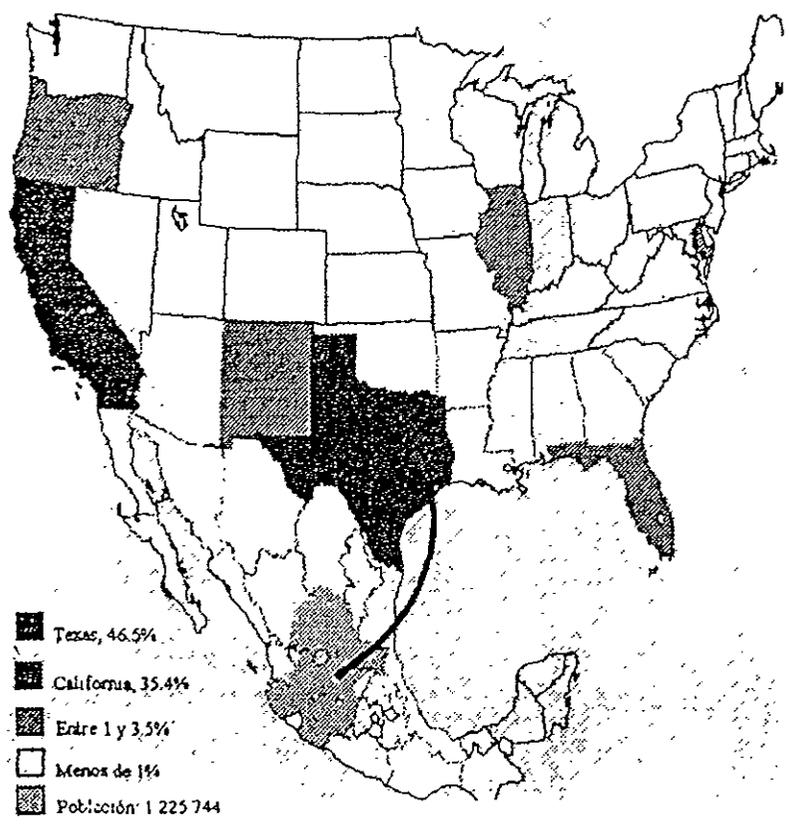
Fuente Proyecto Cañón Zapata, encuesta continua del flujo migratorio de emigrantes mexicanos indocumentados que cruzan la frontera entre México y Estados Unidos en las ciudades de Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros, basada en cuestionarios individuales administrados en forma aleatoria en una selección de muestra los viernes, sábados y domingos de todas las semanas, desde, septiembre de 1987 a junio de 1996 De un total de 110 199 personas entrevistadas.

MAPA 1A. *Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos cuya residencia permanente son Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Zacatecas y San Luis Potosí.*



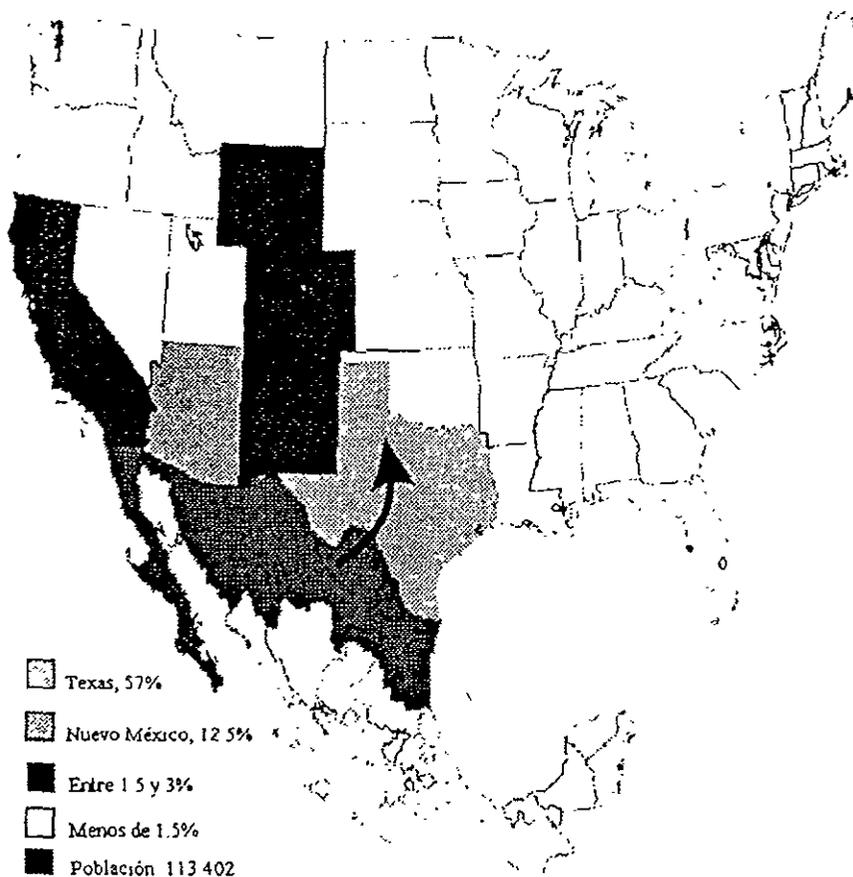
Estimado total del flujo de migrantes de México a Estados Unidos. 455.695
Flujo estimado del área sombreada. 209.009

MAPA 1B. *Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos cuya residencia permanente son Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Zacatecas y San Luis Potosí.*



Número total de casos: 110 199.
 Número de casos del área sombreada: 22 463

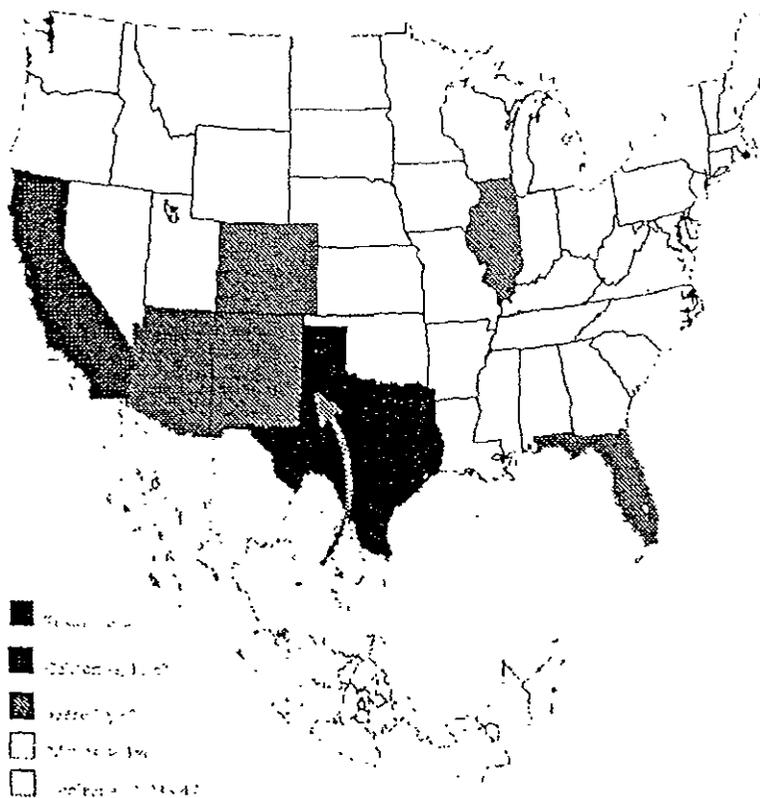
MAPA 2A. Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos, cuya residencia permanente son los estados de la frontera no.



Estimado total del flujo de migrantes de México a Estados Unidos: 455 695

Flujo estimado del área sombreada: 113 407.

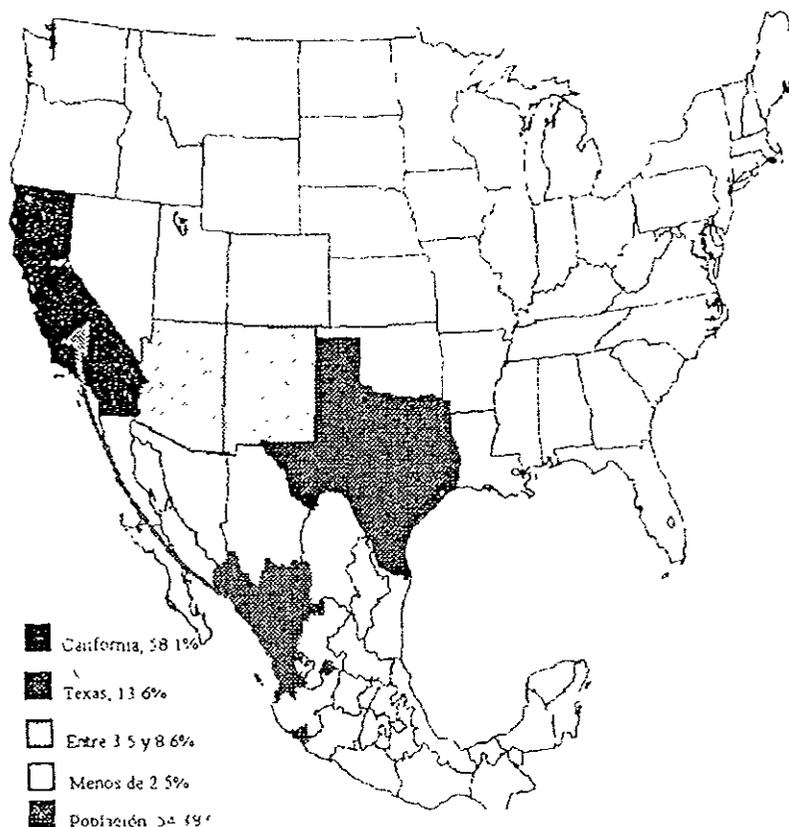
MAPA 2B. Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos cuya residencia permanente son los estados de la frontera no



Número total de casos 110 199

Número de casos del área sombreada 13 425.

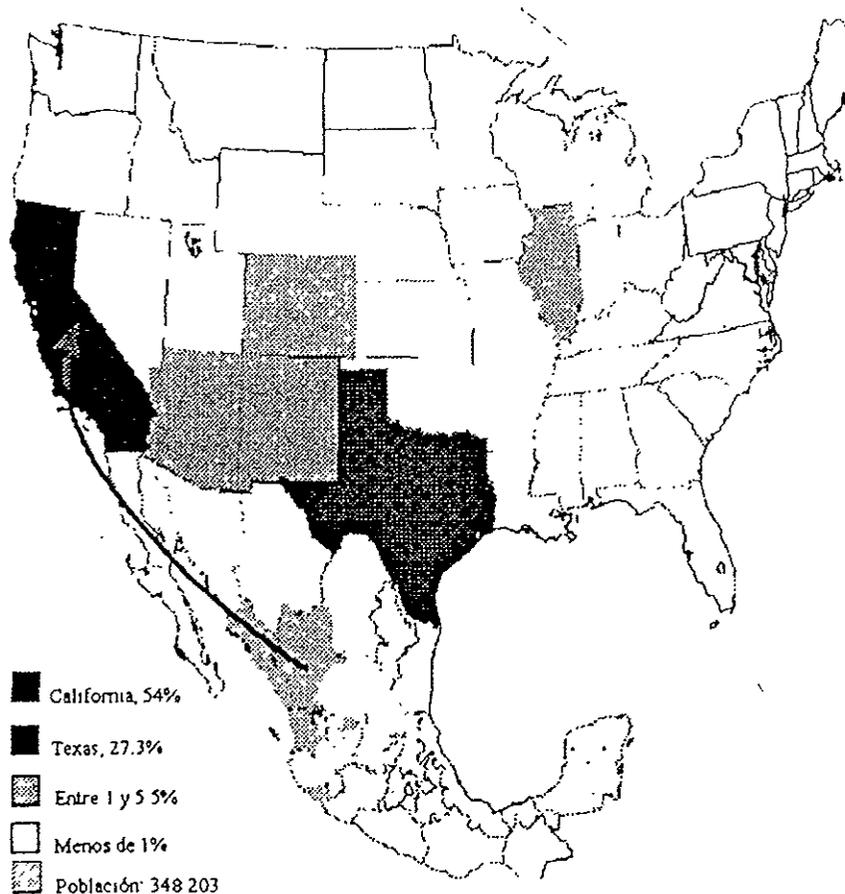
MAPA 3A. Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos cuya residencia permanente son Sinaloa, Durango, Nayarit, Colima y Aguascalientes.



estimado total del flujo de migrantes de México a Estados Unidos 455 695

flujo estimado del área sombreada 54 387

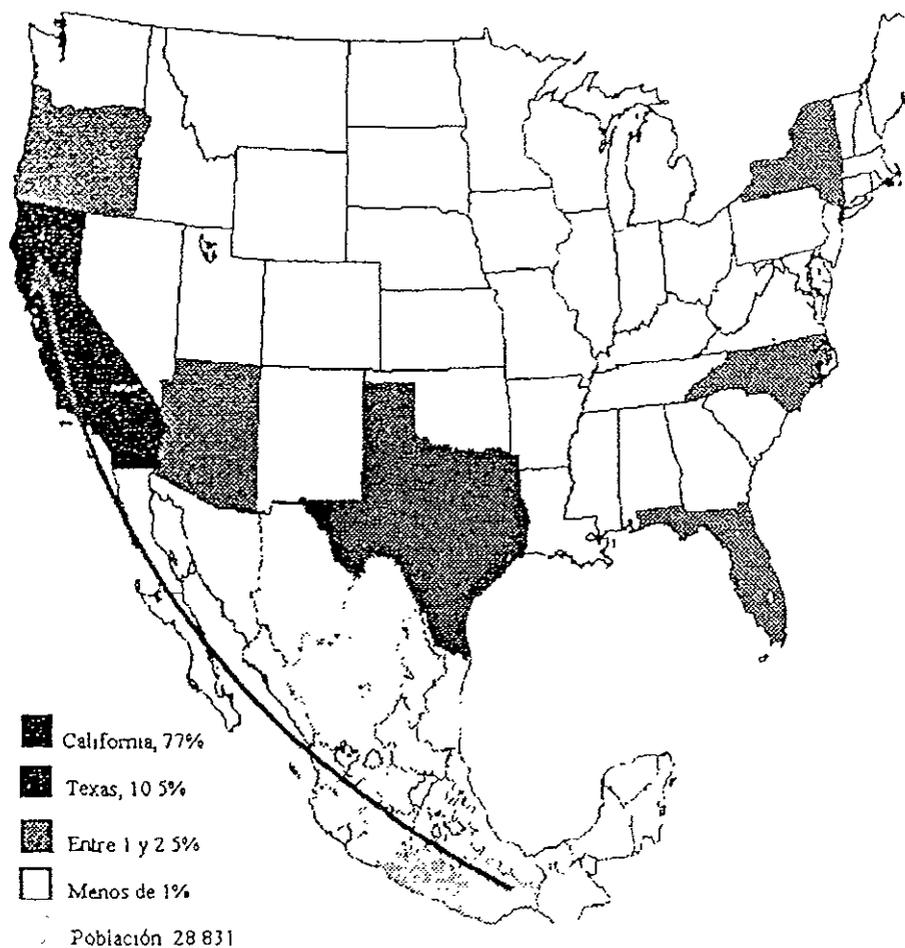
MAPA 3B. *Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos cuya residencia permanente son Sinaloa, Durango, Nayarit y Aguascalientes.*



Número total de casos: 110 199.

Número de casos del área sombreada: 8 479.

MAPA 4A. Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos
 cuya residencia permanente son Oaxaca, Guerrero y More



Total del flujo de migrantes de México a Estados Unidos: 455 695
 estimado del área sombreada: 28 831

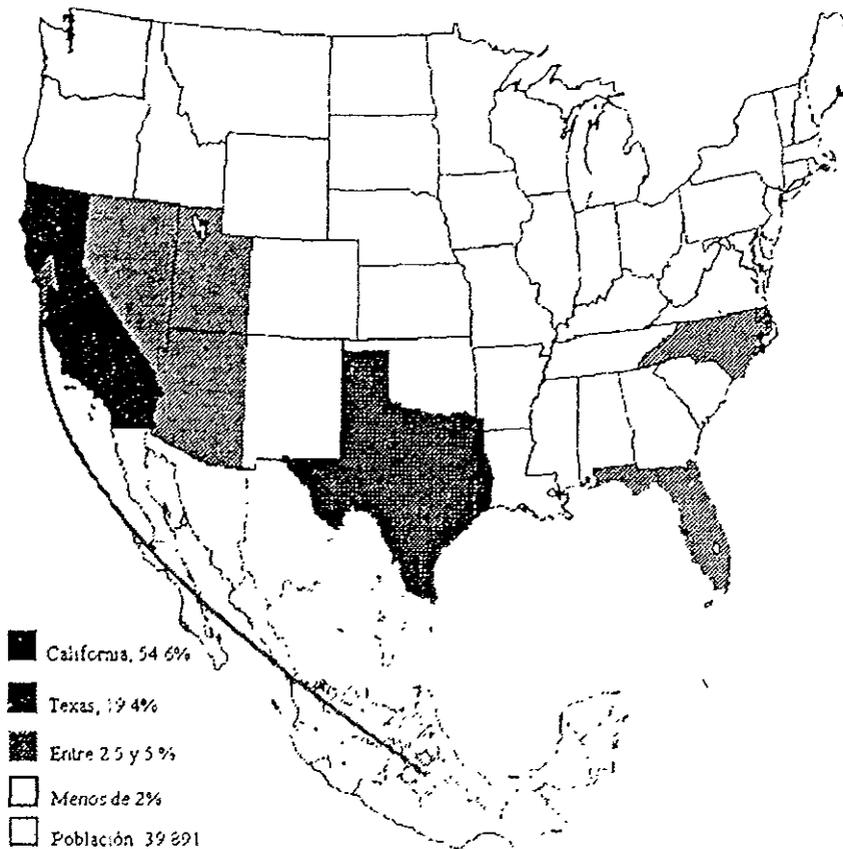
MAPA 4B. Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos cuya residencia permanente son Oaxaca, Guerrero y Morelos



Número total de casos: 110 199.

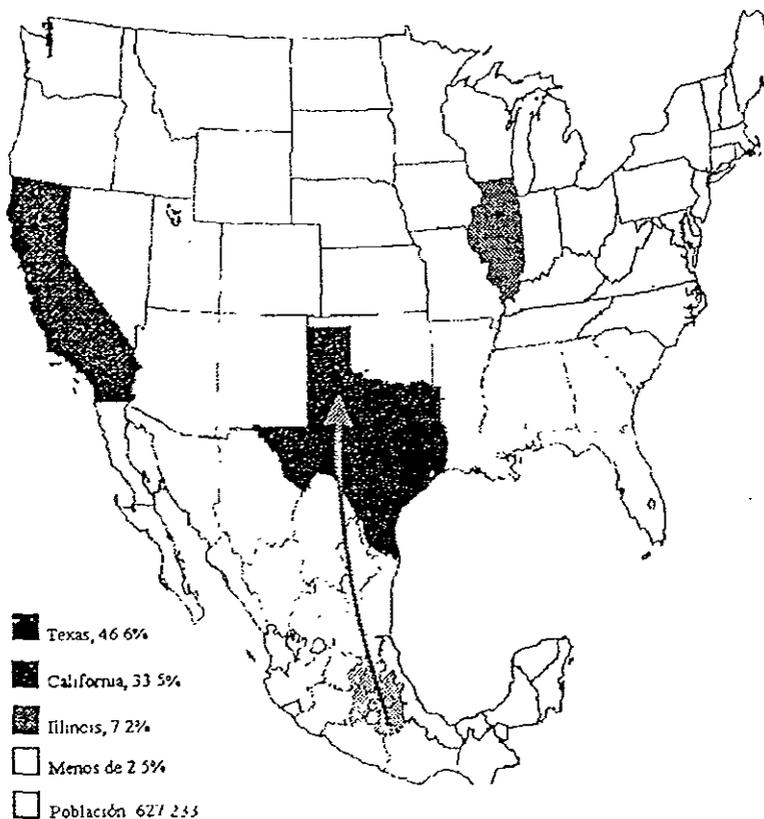
Número de casos del área sombreada: 5 994

MAPA 5A. Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos cuya residencia permanente son el Distrito Federal, Estado de Querétaro, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala.



Estimado total del flujo de migrantes de México a Estados Unidos 455 695
 Flujo estimado del área sombreada 39 891

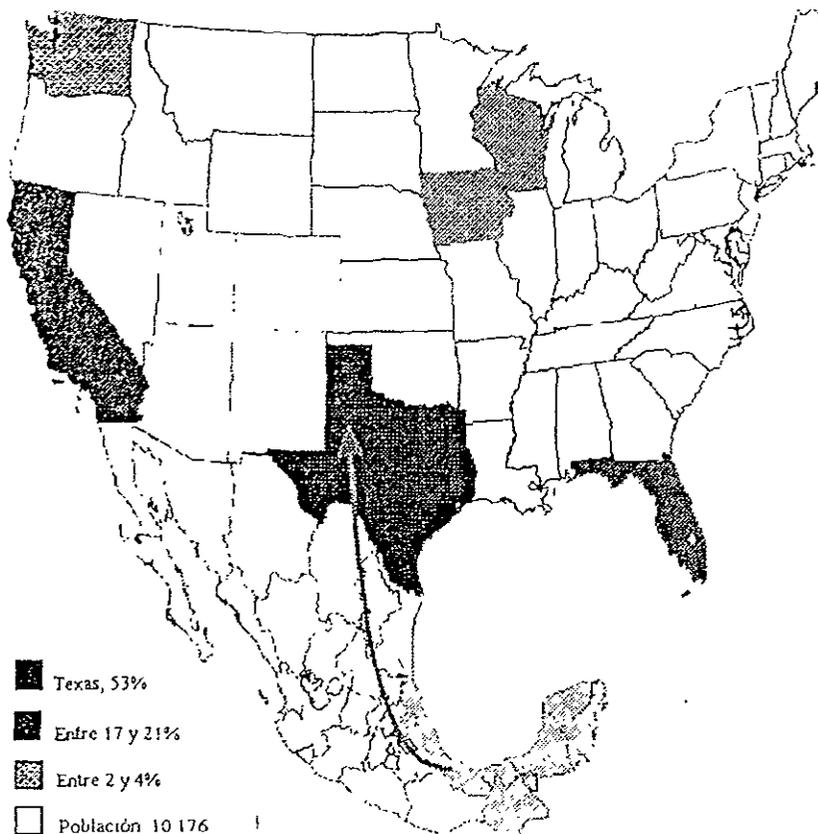
MAPA 5B. *Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos cuya residencia permanente son el Distrito Federal, Estado de México, Querétaro, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala.*



Número total de casos: 110 199

Número de casos del área sombreada: 11 481

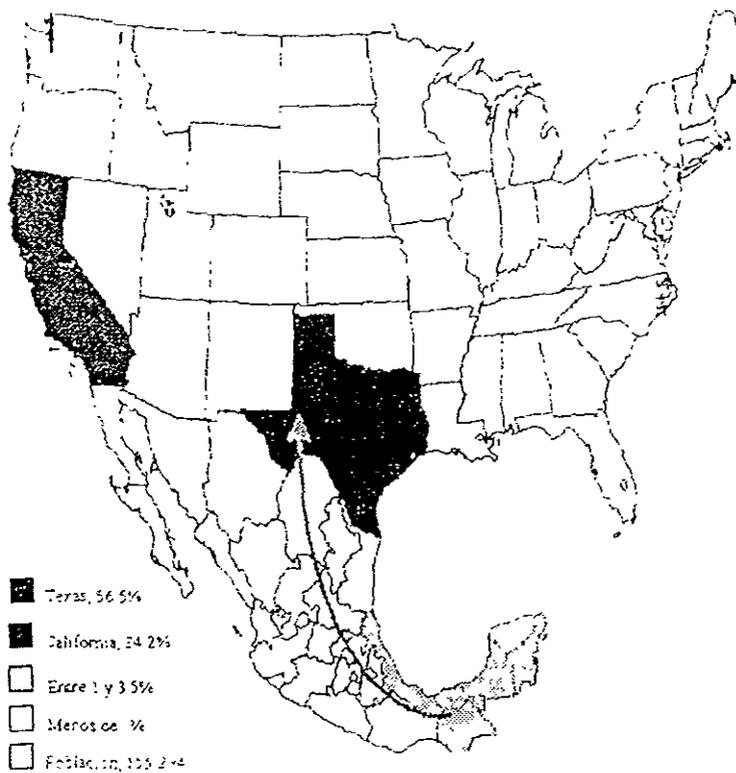
MAPA 6A. Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos cuya residencia permanente son Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.



Estimado total del flujo de migrantes de México a Estados Unidos 455 695

Flujo estimado del área sombreada: 10 128.

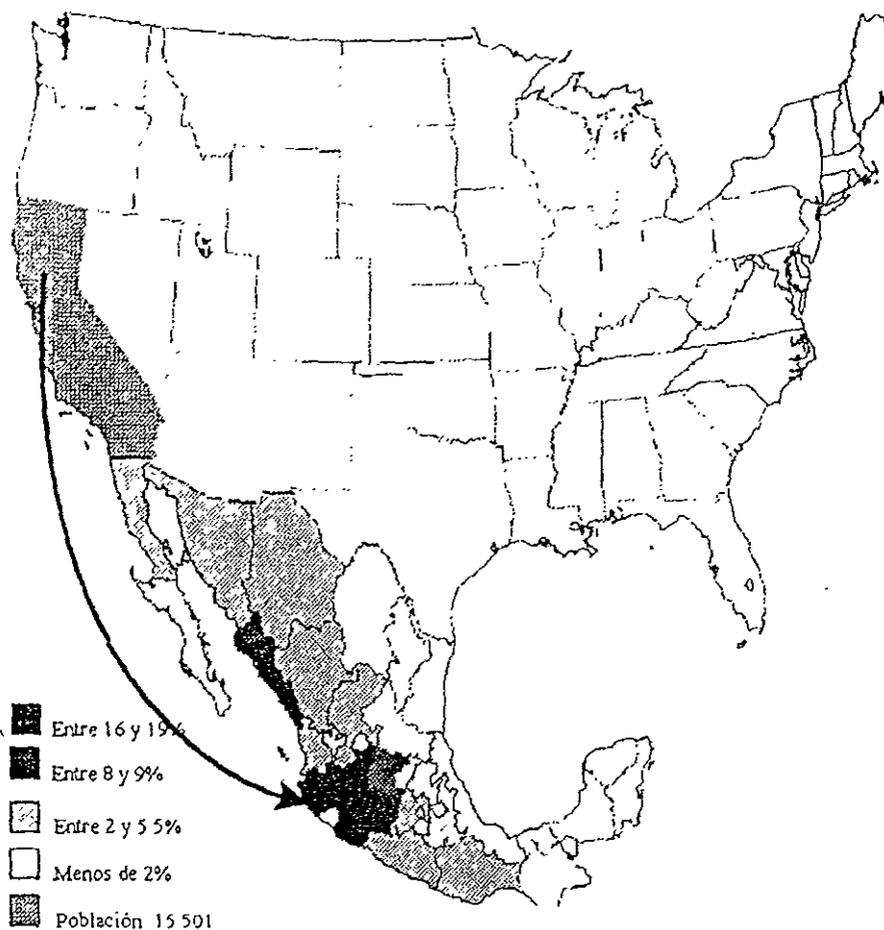
MAPA 6B. *Destino del flujo de migrantes a Estados Unidos cuya residencia permanente son Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.*



Numero total de casos. 110 199

Numero de casos del area sombreada 2 673

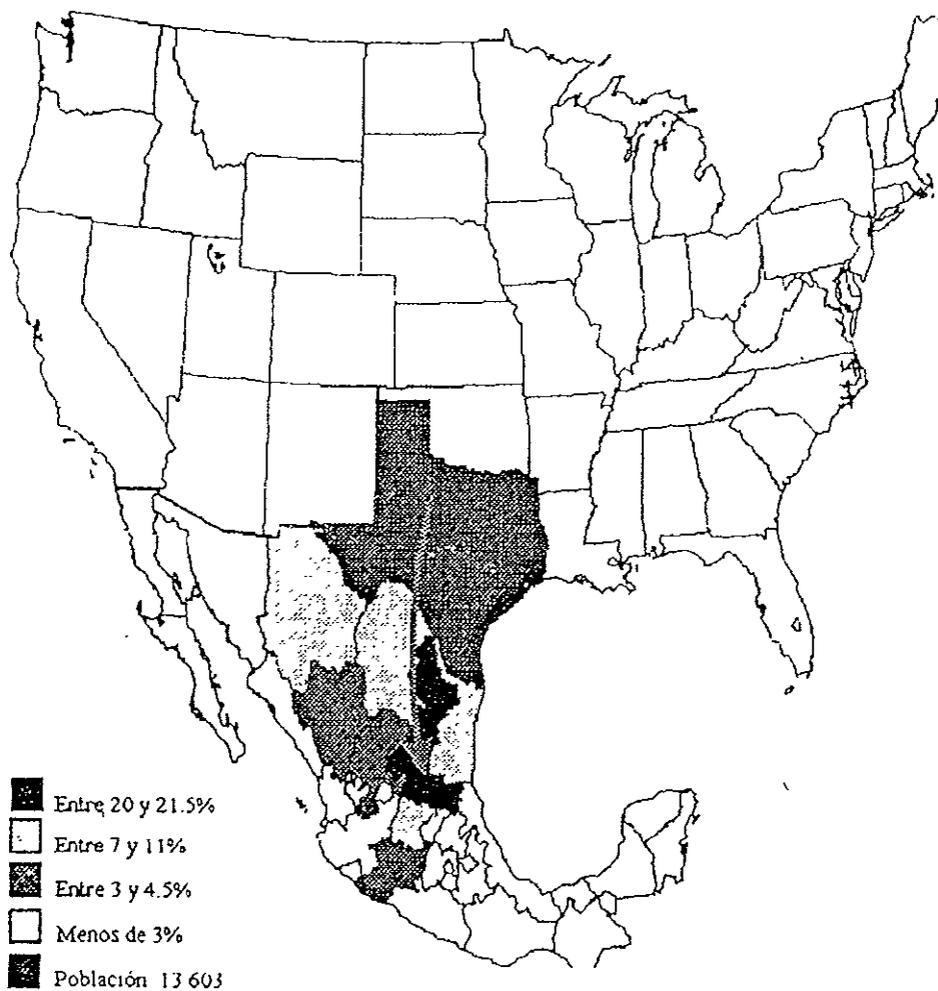
MAPA 7A. Destino en México del flujo de migrantes procedentes del estado de California.



Estimado total del flujo de migrantes de California a México: 38 758.

Flujo estimado del área sombreada: 15 501.

MÁPA 7B. *Destino en México del flujo de migrantes procedentes del estado de Texas.*



Estimado total del flujo de migrantes de Texas a México: 38 758

Flujo estimado del área sombreada: 13 603

CUADRO 6

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS MEXICANOS CUYA RESIDENCIA PERMANENTE SON LOS ESTADOS DE GUANAJUATO, MICHOACÁN, JALISCO, ZACATECAS Y SAN LUIS POTOSÍ (1988-1996)

VARIABLES	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
SEXO									
femenino	8.0	8.4	5.7	8.6	8.8	8.4	6.1	3.4	1.6
masculino	92.0	91.6	94.3	91.4	91.2	91.6	93.9	96.6	98.4
EDAD									
menor de 20 años	17.5	13.0	17.7	15.5	17.9	13.5	11.2	9.7	8.1
20 a 24 años	31.7	34.2	31.5	27.5	35.2	32.6	30.2	26.2	26.3
25 a 29 años	22.3	25.8	28.5	29.0	24.8	32.1	35.5	36.0	36.3
mayor de 35	28.4	27.0	22.4	28.0	22.2	21.9	23.1	28.2	29.3
ESCOLARIDAD									
primaria incompleta	44.8	33.2	30.9	28.6	26.0	22.4	26.1	25.9	23.0
primaria completa	26.0	39.1	36.4	32.9	34.8	35.7	35.4	35.7	43.6
al menos un año de secundaria	20.8	21.0	25.5	29.0	31.3	33.9	33.5	31.9	29.5
más de la secundaria	8.2	6.8	7.1	9.3	7.5	5.9	4.9	6.4	3.8
no especificado	0.1	0.0	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
OCUPACIÓN ANTERIOR									
rural	40.4	45.0	44.0	39.2	38.5	42.3	46.7	44.7	45.7
urbana	44.6	43.4	46.0	50.1	52.5	49.8	46.4	49.8	49.8
inactivo	14.6	11.5	9.7	10.3	8.6	4.5	6.6	5.4	4.3
no especificado	0.3	0.1	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.1	0.2
HA TRABAJADO ANTERIORMENTE EN EE.UU.									
si	49.6	42.1	44.4	50.6	51.5	54.1	53.7	50.4	47.2
no	50.0	57.9	55.1	49.4	48.2	45.7	46.2	49.5	52.8
no especificado	0.3	0.1	0.4	0.1	0.3	0.3	0.1	0.1	0.0

Fuente: Proyecto Cañón Zapata, registro continuo de flujos de migrantes indocumentados de México a Estados Unidos por características socioeconómicas realizado por el Colegio de la Frontera Norte, en el período de 1988 a junio de 1996 de un total de 22,463 casos.

CUADRO 7

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS MEXICANOS CUYA RESIDENCIA PERMANENTE SON LOS ESTADOS DE LA FRONTERA NORTE (1988-1996)

VARIABLES ¹	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
SEXO									
femenino	8.6	8.5	7.8	9.0	10.8	14.7	17.5	7.3	3.6
masculino	91.4	91.5	92.2	91.0	89.2	85.3	82.5	92.7	96.4
EDAD									
menor de 20 años	22.2	29.7	22.7	20.5	18.7	19.1	16.5	17.1	15.2
20 a 24 años	34.9	33.7	35.7	35.3	37.5	34.2	34.5	35.6	36.2
25 a 29 años	23.1	19.5	26.7	23.4	25.8	29.7	31.3	26.3	25.3
mayor de 35	19.8	17.1	15.1	20.9	18.0	10.0	17.7	21.0	23.3
ESCOLARIDAD									
primaria incompleta	38.3	18.7	18.8	19.3	12.8	15.5	19.0	25.0	14.5
primaria completa	22.1	39.0	25.3	24.5	24.8	27.4	31.5	33.0	44.7
al menos 1 año de secundaria	27.6	39.1	44.2	39.1	45.9	49.4	44.1	35.6	35.1
más de la secundaria	12.0	11.2	11.6	17.2	10.3	7.4	5.1	6.0	5.4
no especificado	0.0	0.0	0.1	0.0	2.3	0.3	0.3	0.4	0.2
OCUPACION ANTERIOR									
rural	17.3	20.4	18.6	15.3	15.5	22.7	28.9	28.7	32.8
urbano	63.6	59.8	61.2	67.8	68.7	57.6	55.0	29.6	58.2
inactivo	18.6	19.4	19.3	16.3	11.7	17.6	15.3	11.4	8.9
no especificado	0.5	0.3	0.9	0.5	4.0	2.1	0.8	0.2	0.1
HA TRABAJADO ANTERIORMENTE EN EE.UU.									
si	9.9	45.0	52.5	51.9	44.9	32.7	33.6	34.4	34.7
no	49.7	54.9	47.0	47.9	52.9	67.0	66.2	65.5	65.3
no especificado	0.5	0.5	0.5	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1

Fuente: Proyecto Cañón Zapata, registro continuo de flujos de migrantes indocumentados de México a Estados Unidos por características socioeconómicas, realizado por el Colegio de la Frontera Norte, en el periodo de 1988 a junio de 1996 de un total de 22, 463.

CUADRO 8

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS MEXICANOS CUYA RESIDENCIA PERMANENTE SON LOS ESTADOS DE SINALOA, DURANGO, NAYARIT, COLIMA Y AGUASCALIENTES (1988-1996)

VARIABLES	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
SEXO									
femenino	13.4	12.3	7.6	14.5	17.5	15.3	10.6	7.3	7.7
masculino	86.6	87.7	92.4	85.5	82.5	84.7	89.4	92.7	92.3
EDAD									
menor de 20 años	17.9	15.1	10.2	15.1	14.9	13.2	10.2	14.1	10.2
20 a 24 años	29.1	31.3	31.8	31.8	34.8	34.8	28.2	27.5	32.8
25 a 29 años	25.6	25.7	33.9	26.4	26.3	31.5	38.2	33.9	32.3
mayor de 35	27.4	28.0	24.0	26.7	24.0	21.2	23.3	24.5	24.8
ESCOLARIDAD									
primaria incompleta	35.1	28.6	19.3	18.5	15.3	13.7	16.4	15.2	12.7
primaria completa	24.2	44.0	39.4	27.9	30.9	31.7	35.9	41.1	42.1
al menos y año de secundaria	24.5	19.8	29.1	35.3	37.8	39.4	36.7	31.5	39.4
mas de secundaria	16.2	7.4	12.1	18.2	15.7	15.1	10.7	12.2	5.5
no especificado	0.0	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.3
OCUPACION ANTERIOR									
rural	36.4	38.6	35.5	34.0	27.1	25.6	30.6	34.1	35.8
urbano	45.0	46.8	54.3	59.9	57.9	62.8	58.9	56.3	56.2
inactivo	18.3	14.6	10.4	13.1	14.6	11.1	9.1	8.9	8.0
no especificado	0.4	0.1	0.0	0.1	0.5	0.5	1.5	0.7	0.1
HA TRABAJADO ANTERIORMENTE EN EE.UU.									
si	45.4	45.3	47.9	47.4	47.3	51.5	56.3	49.6	49.5
no	54.2	54.6	51.9	52.4	52.6	49.3	43.1	50.2	50.5
no especificado	0.4	0.1	0.1	0.2	0.1	0.4	0.7	0.2	0.0

Fuente: Proyecto Cañón Zapata, registro continuo de flujos de migrantes indocumentados de México a Estados Unidos por características socioeconómicas, realizado por el Colegio de la Frontera Norte, en el periodo de 1988 a junio de 1996 de un total de 22,463 casos.

CUADRO 9

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS MEXICANOS CUYA RESIDENCIA PERMANENTE SON LOS ESTADOS DE OAXACA, GUERRERO Y MORELOS (1988-1996)

VARIABLES	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
SEXO									
femenino	7.2	7.0	7.5	14.4	9.0	8.3	4.6	1.9	2.7
masculino	92.8	93.0	92.5	85.6	91.0	91.7	91.4	98.1	97.3
EDAD									
menor de 20 años	15.3	11.8	13.3	12.1	13.7	8.1	6.9	4.9	7.3
20 a 24 años	34.5	35.1	35.2	28.6	32.9	28.5	25.9	23.3	25.7
25 a 35 años	22.8	28.4	34.5	28.9	28.2	40.1	44.4	38.2	34.0
mayor de 35	27.5	24.6	17.0	30.4	25.1	23.2	22.8	33.7	33.0
ESCOLARIDAD									
primaria incompleta	51.5	43.8	25.8	25.3	28.8	19.3	25.2	21.6	21.9
primaria completa	24.2	39.1	51.8	36.3	39.9	34.4	38.3	38.3	48.3
al menos 1 año de secundaria	13.9	12.3	16.7	24.5	298.9	34.4	30.6	34.3	24.8
más de secundaria	10.4	4.7	5.4	13.5	10.2	11.9	5.6	5.7	5.0
no especificado	0.0	0.1	0.3	0.4	0.2	0.1	0.2	0.1	0.0
OCUPACIÓN ANTERIOR									
rural	57.4	65.1	62.3	47.5	52.3	32.2	64.1	67.9	61.2
urbano	31.7	28.6	31.3	41.4	39.8	50.5	32.0	29.3	35.6
inactivo	10.9	6.1	6.3	11.0	7.4	7.2	3.8	2.5	3.1
no especificado	0.0	0.3	0.1	0.1	0.5	0.0	0.2	0.3	0.2
HA TRABAJADO ANTERIORMENTE EN EE UU.									
si	35.9	38.9	34.6	45.3	48.4	52.9	54.6	64.1	57.6
no	63.5	60.8	65.4	54.5	51.4	47.0	45.3	35.9	42.4
no especificado	0.7	0.4	0.0	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0

Fuente. Proyecto Cañón Zapata, registro continuo de flujos de migrantes indocumentados de México a Estados Unidos por características socioeconómicas, realizado por el Colegio de la Frontera Norte, en el período de 1988 a junio de 1996, de un total de 22,436 casos.

CUADRO 10

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS MEXICANOS CUYA RESIDENCIA PERMANENTE SON LOS ESTADOS DE DISTRITO FEDERAL, EDO. DE MÉXICO, QUERÉTARO, PUEBLA, HIDALGO Y TLAXCALA (1988-1996)

VARIABLES	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
SEXO									
femenino	7.3	6.9	6.8	11.1	10.5	8.8	7.3	5.6	2.8
masculino	92.7	93.1	93.2	88.9	89.5	91.2	92.7	94.4	97.2
EDAD									
menor de 20 años	19.0	14.8	18.8	17.6	19.6	15.5	11.4	8.6	7.8
20 a 24 años	32.2	37.4	36.4	34.3	35.8	35.6	28.8	27.3	27.7
25 a 29 años	25.2	28.0	28.8	28.1	27.1	31.2	38.7	45.0	38.4
mayor de 35 años	23.6	19.8	16.0	19.9	19.5	17.8	21.1	23.6	26.1
ESCOLARIDAD									
primaria incompleta	30.7	19.6	16.2	14.1	9.4	9.7	11.0	17.3	16.0
primaria completa	24.3	36.2	35.4	25.6	23.4	23.3	28.1	28.2	39.3
al menos 1 año de secundaria	27.2	31.8	35.6	40.4	49.7	54.1	48.7	39.4	35.8
más de secundaria	17.5	12.3	12.7	19.9	17.3	12.7	12.1	15.0	8.8
no especificado	0.2	0.1	0.0	0.1	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0
OCUPACIÓN ANTERIOR									
rural	11.8	12.1	14.0	12.4	8.9	8.0	7.7	16.1	26.2
urbano	70.4	75.5	74.0	76.3	77.6	81.7	84.5	78.6	69.4
inactivo	17.6	12.3	11.9	11.0	12.0	9.6	7.6	5.2	4.4
no especificado	0.2	0.2	0.1	0.2	1.4	0.8	0.2	0.1	0.0
HA TRABAJADO ANTERIORMENTE EN EE.UU									
sí	35.0	27.8	26.1	49.0	39.3	39.3	41.3	40.0	37.5
no	64.7	71.2	73.6	59.0	60.4	63.0	58.0	60.0	62.5
no especificado	0.3	0.1	0.3	0.1	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0

Fuente Proyecto Cañón Zapata, registro continuo de flujos migratorios de migrantes indocumentados de México a Estados Unidos, por características socioeconómicas, realizado por el Colegio de la Frontera Norte, en el período de 1988 a junio de 1996, de un total de 22, 463 casos.

CUADRO 11

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LOS MIGRANTE MEXICANOS INDOCUMENTADOS CUYA RESIDENCIA PERMANENTE SON LOS ESTADOS DE VERACRUZ, TABASCO, CHIAPAS, CAMPECHE, YUCATÁN Y QUINTANA ROO. (1988-1996)

VARIABLES	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
SEXO									
femenino	2.2	9.1	6.8	4.7	6.5	6.9	0.5	0.1	0.8
masculino	97.8	90.9	93.2	95.3	93.5	93.1	99.5	99.9	99.2
EDAD									
menor de 20 años	16.0	15.4	20.0	19.7	14.9	17.3	20.3	12.3	5.5
20 a 24 años	33.6	41.5	38.3	33.8	38.4	34.2	27.4	27.5	28.9
25 a 29 años	26.0	26.0	25.3	18.6	25.5	24.0	28.7	27.6	35.8
mayor de 35	24.4	17.2	16.4	28.0	21.2	24.5	23.6	32.6	29.8
ESCOLARIDAD									
primaria incompleta	45.1	28.8	20.3	26.2	13.7	21.0	38.4	31.9	34.0
primaria completa	20.6	38.6	25.9	23.7	22.2	22.0	22.8	30.1	29.9
al menos 1 año de secundaria	25.2	24.8	37.7	37.0	46.9	46.2	31.7	29.2	26.8
mas de la secundaria	9.1	7.8	16.1	19.3	15.9	12.2	6.4	8.7	9.3
no especificado	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	0.4	0.7	0.0	0.0
OCUPACIÓN ANTERIOR									
rural	30.0	39.7	35.4	29.3	22.3	20.5	24.5	32.2	44.7
urbano	59.6	48.6	44.8	57.8	70.1	64.5	64.7	58.5	52.4
inactivo	10.0	11.6	19.6	12.8	5.4	12.1	8.3	8.6	3.0
no especificado	0.5	0.1	0.2	0.1	2.2	2.9	2.5	0.7	0.2
HA TRABAJADO ANTERIORMENTE EN EE UU									
si	31.1	19.1	24.2	39.6	27.8	36.5	44.1	35.9	32.3
no	68.1	80.9	74.9	59.7	70.1	62.5	54.7	64.0	66.9
no especificado	0.8	0.0	0.9	0.7	2.1	1.0	1.2	0.1	6.8

Fuente. Proyecto Cañón Zapata, registro continuo de flujos migrantes indocumentados de México a Estados Unidos, por características socioeconómicas, realizado por el Colegio de la Frontera Norte, en el periodo de 1988 a junio de 1996 de un total de 22, 463.

CUADRO 12

VIOLENCIA COMETIDA POR AGENTES DE LA AUTORIDAD ESTADOUNIDENSE CONTRA TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS EN LA PRONTERA SUR ESTADOUNIDENSE

Por tipo de violación (1988-1990)

TIPO DE VIOLACION	1988	1989	1990	TOTAL	%TOTG
Abuso de Autoridad	7	5	8	21	17.09
Abuso Sexual	0	0	1	1	0.85
Heridas	12	15	15	43	35.90
Maltrato	5	11	14	30	25.64
Muerte	5	7	4	16	13.68
Privación Ilegal de Libertad	1	3	0	4	3.42
Robo	1	1	2	4	3.42
Total General	31	42	44	117	100.00
(%)	26.5	35.9	37.6	100	

Fuente: CNDH/SE, de un total de 117 casos presentados a partir de la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

CUADRO 13

VIOLENCIA COMETIDA POR AGENTES DE LA AUTORIDAD ESTADOUNIDENSE CONTRA TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS EN LA PRONTERA SUR ESTADOUNIDENSE

Por tipo de violación (1991-1993)

LUGAR	TIPO DE VIOLENCIA	PORCENTAJE DE INCIDENTES
1	Abuso de autoridad *	48.3%
2	Lesiones	29.3%
3	Muerte	9.4%
4	Privación ilegal de la libertad	5.7%
5	Abuso sexual y/o violación	4.8%
6	Decomiso y/o cancelación de documentos **	2.6%
7	Robo	1.3%

* Se encuentran incluidas las quejas por maltrato físico y por intimidación y amenazas.

** El porcentaje se encuentra calculado sólo respecto al total de quejas recibidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores. De un total de 288 incidentes registrados de 1991 a 1994.

CUADRO 14

SISTEMA CONSULAR MEXICANO. NÚMERO DE OFICINAS POR CATEGORÍAS Y REGIONES GEOGRÁFICAS, 1994

Categorías	América del Norte y el Caribe	América Latina	Europa	Asia y Africa	Pacífico	TOTAL
consulados generales	17	3	6	0	4	30
consulados de carrera	22	3	1	0	0	26
secciones consulares	2	20	21	11	10	64
agencias consulares	3	0	0	0	0	3
consulados honorarios	13	23	69	16	13	134
TOTAL	57	49	97	27	27	257

BIBLIOGRAFIA

193

BIBLIOGRAFÍA

1 LIBROS

Bidart Campos, German J.; **Teoría General de los Derechos Humanos**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, 452 pp

Buergetal, Thomas, **Derechos Humanos Internacionales**, Gernika, México, 1996, 376 pp.

Cicron Fernández, Jorge; **Protección de extranjeros en los Estados Unidos de América**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, 173 pp.

CNDH, **Antología de clásicos mexicanos de los derechos humanos de la Conquista a la Independencia**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, 236 pp.

CNDH, **Antología de clásicos mexicanos de los derechos humanos de la Conquista a la Independencia**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, 329 pp.

CNDH, **Informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, , México, 1991, 195 pp.

CNDH; **Segundo Informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996, 203 pp.

Concha Malo, Miguel; **Los derechos políticos como derechos humanos**, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, 152 pp.

Díaz Lilia et al., **Historia General de México II**, Editorial Harla, México, 1987,

Donelly, Jack; **Derechos Humanos Universales**, Gernika, México 1994, 394 pp.

Etiente Llano, Alejandro; **La protección de la persona humana en el Derecho Internacional**, Editorial Trillas, México 1987, 371 pp.

Fix Zamudio, Héctor, **Los tribunales constitucionales y los derechos humanos**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, 234 pp

Gómez Arnau, Remedios; **México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos**, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1990, 245 pp.

Gozaini, Alfredo Osvaldo; **El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)**, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995, 228 pp

González Casanova, Pablo (cord.); **Primer informe sobre la democracia en México 1989**, Siglo XXI, México, 1989, 327 pp.

Gros Espiell, Héctor, **Derechos Humanos y vida internacional**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, UNAM, México, 1995, 312 pp.

Guillherme Merquior, José; **Liberalismo viejo y nuevo**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 216 pp

Guzmán Jiménez, Lucero (cord.); **Derechos Humanos y seguridad económica y ecológica: estrategias para el desarrollo sostenible en el siglo XXI**, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuernavaca, 1995, 344 pp.

Heer, David M ; **Los mexicanos indocumentados en Estados Unidos**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 301 pp.

Hernández-Vela Salgado Edmundo; **Diccionario de Política Internacional**, Editorial Porrúa, México, cuarta edición, 1996, 583 pp.

Hernández-Vela Salgado Edmundo; **Perspectivas actuales de las relaciones entre México y Estados Unidos**, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, 124 pp

Kliermt, Hartmut, **Filosofía del Estado y criterio de legitimidad**, Alfa, Buenos Aires, 1979, 216 pp.

Lara Ponte, Rodolfo, **Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano**, Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, 238 pp

Lebel G y Gregory, Kane Hal; **El desarrollo sostenible, una guía sobre nuestro futuro común**, Instituto Interamericano de cooperación para la agricultura, Ginebra, 1989, 177 pp

Lerner, Natan; **Minorías y grupos en el Derecho Internacional, derechos y discriminación**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1991, 227 pp.

Madrazo, Jorge; **Temas y tópicos de derechos humanos**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, 129 pp.

Márquez Padilla, Paz Consuelo (cord.); **La Administración Bush**, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, 210 pp.

Mendiolea Ferrer, Gabriel; **Crónica del Constituyente**, Secretaría de Gobernación, 1957,

Mendoza Berrueto, Eliseo (cord.); **Sociedad y Política, México y Estados Unidos una visión recíproca III**, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1997, 186 pp.

Morales, Patricia; **Indocumentados Mexicanos**, Grijalbo, México, 1982,

Nations United; **Basic facts about the United Nations**, United Nations, New York, 1995, 341 pp

ONU, **ABC de las Naciones Unidas**, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1994, 324 pp.

ONU, **Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización 1993**, Naciones Unidas, Nueva York, 1993,

Palacios Alcocer, Mariano; **El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, 409 pp

PGJDF, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada**, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992,

Rabasa Gamboa, Emilio; **Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México, análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, 67 pp

Roett, Riordan (comp.) **México y Estados Unidos, el manejo de la relación**, Siglo XXI, México., 1989, 341 pp.

Roett, Riordan (comp.); **Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa, Siglo XXI**, México, 1991, 343 pp.

San Miguel Aguirre, Eduardo; **Derechos Humanos, legislación nacional y tratados internacionales**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994, 197 pp.

Sánchez de la Torre, Ángel; **El derecho natural**, Planeta-Agostini, Madrid, 1987, 674 pp.

FALTA PAGINA

No. 197

ONU, **La Carta Internacional de Derechos Humanos**, Naciones Unidas, Nueva York, 1993, 51 pp.

SHCP; **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, 176 pp.

SPP, **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, 143 pp.

United Nations; **A compilation of International Instruments, volume I (first part) Universal Instruments**, United Nations, New York, 1993, 414 pp.

United Nations; **A compilation of International Instruments, volume I (second part) Universal Instruments**, United Nations, New York, 1993, 531 pp.

US.Department of Justice Immigration and Naturalization Service; **Division C-Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility, act of 1996**, Public Law 104-208-sept 30, 1996, Department of Justice Immigration and Naturalization Service, New York, 1996, pp. 546-683.

3 ARTICULOS

3.1. De Revistas

Abella Armengol, Gloria; "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta para el cambio estructural", **Relaciones Internacionales**, CRI, FCPyS, UNAM, México, n°. 62, abril-junio, 1994, pp 53-70.

CEDH; "Informe sobre los derechos humanos en México, periodo dic. 1988 - nov. 1989", **Justicia y Paz**, Centro de Estudios de Derechos Humanos "Fray Francisco de Victoria", O P., A.C., México, n° 21, enero-marzo de 1991, 196 pp.

Corona Vazquez, Rodolfo; "La migración de mexicanos a los Estados Unidos", **Revista Mexicana de Sociología**, CS, FCPyS, UNAM, México, vol.55, n°. 1, enero-marzo, 1993, pp 213-233

Dávila Perez, Consuelo; "¿Entre el fin de la historia y el inicio de una nueva era?" **Relaciones Internacionales**, CRI, FCPyS, UNAM, México, vol.XIII, n°. 51, mayo-agosto, 1991, 61-63 pp.

UNO; "Consideration of issues relating to the protection and promotion of human rights, including the implementation of international and regional human rights instruments", **General Assembly Document A/ Conf. 157/ASRM/ 2**, United Nations, New York, february 16, 1993, pp. 1-13.

González Cosío, Francisco; "Los mexicanos a la pena de muerte en Estados Unidos", *Revista mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, n°. 46, primavera, 1995, pp. 102-105.

González Souza, Luis; "Principales proyecciones e implicaciones del TLC para el futuro de las relaciones México-Estados Unidos", *Relaciones Internacionales*, CRI, FCPyS, UNAM, México, n°. 62, abril-junio, 1994, pp. 101-112.

Hernández García Joel; "La legislación migratoria de Estados Unidos y la defensa constitucional de los trabajadores indocumentados" *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, n°. 53, febrero 1998, pp. 9-31.

Hernández-Vela Salgado Edmundo; "Aspectos esenciales de la condicionalidad del Fondo" *Relaciones Internacionales*, CRI, FCPyS, UNAM, México, vol. XII, n°. 48, mayo-agosto, 1990, pp. 74-75.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo; "Imagen", *Siete días*, Divulgación Universitaria, UNAM, México, n°. 55, 15 de junio de 1974.

Hernández-Vela Salgado Edmundo; "El ajuste estructural: una política sin enfoque social", *Relaciones Internacionales*, CRI, FCPyS, UNAM, México, vol. XII, n°. 48, mayo-agosto, 1990, pp.70-73.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo; "La política exterior en el umbral del tercer milenio", *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, DEP, FCPyS, UNAM, México, vol. 37, n°. 148, abril-junio, 1992, pp. 77-86.

Hernández-Vela Salgado Edmundo; "México-Estados Unidos: relaciones políticas", *Relaciones Internacionales*, CRI, FCPyS, UNAM, México, vol. X, n°. 45, mayo-agosto, 1989, pp. 50-52.

Mendez Silva, Ricardo; " Los derechos humanos al inicio del tercer milenio" *Universidad Nacional*, UNAM, México, n°. 134, pp.18-23.

Nations United; "Human Rights, International Instruments, chart of ratifications as at 31 July 1993", *Document ST /HR/ 4/Rev.8*

Ramírez Hernández, Gloria; "Educación y derechos humanos", *Políticas*, FCPyS, UNAM, México, n°. 135, julio-agosto, 1992, pp. 6-7.

Rico Ferrat, Carlos; "La frontera Mexico-Estados Unidos: sus particularidades y efectos en la relación bilateral", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de

Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, n°. 46, primavera, 1995, pp. 50-58.

Ruiz Sánchez, Lucía Irene; "Derechos Humanos frente al Derecho Sustentable", *Relaciones Internacionales*, CRI, FCPyS, UNAM, México, n°63, julio-septiembre, 1994, pp 87-93.

Valverde, Karla; "La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, alcances y límites para la defensa de los derechos humanos", *Estudios Políticos*, CCP, FCPyS, UNAM, México, n°.6, julio-septiembre, 1994, pp. 113-124.

3.2. De Periódicos

Salinas de Gortari, Carlos; "Segundo Informe de Gobierno", *Excelsior*, 2 de noviembre de 1990, p. 1-6.

Salinas de Gortari, Carlos; "Primer Informe de Gobierno", *Excelsior*, 2 de noviembre de 1989, p 2-5.

Zedillo Ponce de León Ernesto; "Iniciativa gubernamental de reforma de 7 artículos de la Constitución" *Reforma*, México, 14 de marzo de 1989, p.2

4. FOLLETOS

Alvarez Lara, Rosa María; *Legislación Estatal en materia de defensa de los derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, 45 pp.

Carpizo, Jorge; *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, 37 pp.

Carpizo, Jorge; *Tendencias actuales del derecho: los derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, 12 pp.

CNDH; *Cuarenta meses en cifras*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, 55 pp.

CNDH; *Informe sobre el problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas y los derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, 47 pp.

CNDH; *Los derechos humanos de los discapacitados*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, 26 pp.

CNDH; **Los derechos Humanos de los Trabajadores migratorios mexicanos**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, 24 pp.

CNDH, **Primer quinquenio de labores**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, 20 pp

Internacional, Amnistía; **México, tortura e impunidad**, Amnistía Internacional, Madrid, 1991, 55 pp.

Kaplan, Marcos, **Droga y Derechos Humanos**, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, 37 pp.