



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

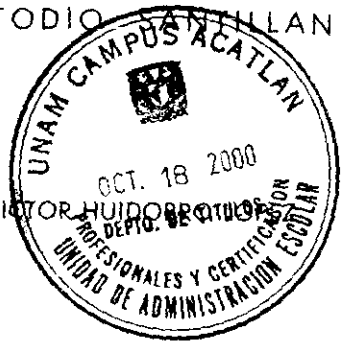
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ACATLAN

LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN EL DERECHO MEXICANO: NECESIDAD DE REGLAMENTAR SU INTERVENCION EN LOS PROBLEMAS DE MEXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA JOSE LUIS CUSTODIO ATAYILLAN

ASESOR: LIC. JUAN VICTOR HUIDOBRO



284554

OCTUBRE DEL 2000





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**DEDICATORIAS:**

**A MI MADRE, AGRIPINA SANTILLAN LINARES,  
PORQUE NO ESTARÍA YO AQUÍ SI NO FUERA POR TI  
GRACIAS POR TU AMOR, FORTALEZA, EJEMPLO DE COMO  
ENFRENTAR LA VIDA Y APOYO INCONDICIONAL.**

**A MI PADRE, FIDEL CUSTODIO CASTRO,  
PORQUE HAS SIDO UN EJEMPLO PARA LOGRAR MIS METAS.**

**A MI ESPOSA, MARTHA INFANTE:  
PORQUE ERES LA MUJER DE MI VIDA,  
PORQUE SIN TI NO HABRÍA MÚSICA,  
NI DELICIAS, NI AMOR, NI RAZÓN DE EXISTIR  
PORQUE JUNTOS PODEMOS LOGRARLO TODO.**

**A MIS PEQUES:  
MERCEDES Y MELISSA (EN ORDEN DE APARICIÓN)  
PORQUE HAN SIDO LA FUENTE DONDE MIS FUERZAS  
RECUPERAN EL ALIENTO PARA CONTINUAR EN EL  
FORTUITO CAMBIAR DE LOS TIEMPOS.**

**A MI HERMANA ELVIA  
PORQUE LA TENACIDAD QUE TIENES  
PARA HACER LAS COSAS ES UN EJEMPLO  
DE QUE TODO ES POSIBLE.**

**A MIS SOBRINAS DIANA E IVONNE:  
POR SU CARÍO. PERO SOBRE TODO  
PORQUE SON EL SÍMBOLO DE LA  
SOLIDARIDAD ENTRE TODOS NOSOTROS.**

**A MIS TIAS:  
MARTHA Y DINA CASTRO LÓPEZ,  
POR SU CARÍÑO Y APOYO Y PORQUE  
CONSTITUYEN LA BASE Y EL CARÁCTER  
DE LA FAMILIA.**

**A MIS AMIGOS:  
ERNESTO, JOSÉ MANUEL, LUPITA,  
ERICKA, EMY, DANIEL Y ARTURO, , PORQUE LA AMISTAD  
ES UN VALOR QUE PREVALECE AUNQUE EL TIEMPO PASE  
Y LAS CIRCUNSTANCIAS CAMBIEN.  
GRACIAS POR SU AMISTAD Y SU APOYO.**

**A MIS ALUMNOS.  
PORQUE YO TAMBIÉN HE APRENDIDO  
DE USTEDES.**

**A MI ASESOR, EL LIC. JUAN VÍCTOR HUIDOBRO LÓPEZ.  
PORQUE HA SIDO UN EJEMPLO A SEGUIR EN EL  
CAMPO PROFESIONAL Y DOCENTE.**

**A MIS SINODALES:  
LIC. RODOLFO PASCOTE LIRA.  
LIC. SAUL MANDUJANO RUBIO.  
LIC. JOSÉ ARTURO ESPINOZA RAMÍREZ.  
LIC. ROGELIO RODRÍGUEZ ALBORES.  
PORQUE SUS ENSEÑANZAS NO SOLO EN EL AULA,  
SINO EN EL TERRENO PROFESIONAL FRUCTIFIQUEN  
EN EL FUTURO.**

**AL FRENTE DE CONSEJOS POPULARES INDEPENDIENTES:  
JOSÉ, JORGE, MARTHA, ADELA, MONICA, Y TODOS LOS  
DEMÁS PROFESORES QUE CON SU ESFUERZO DIARIO  
CONTRIBUYEN EN ALGO AL DESARROLLO DE LA JUVENTUD  
CON MENORES RECURSOS, PERO NO CON MENOS DESEOS  
DE SUPERACIÓN.**

**A LOS COLEGIOS E INSTITUCIONES  
DONDE HE TENIDO EL HONOR DE TRABAJAR:  
PREPARATORIA REGIONAL DE ECATEPEC,  
COLEGIO NAPOLES, ESCUELA MILITAR DE  
TRANSMISIONES, COLEGIO MONTAIGNAC,  
COLEGIO MARTINAK, UNIVERSIDAD DEL  
VALLE DE MEXICO.  
A TODOS ELLOS UN RECONOCIMIENTO POR  
SU LABOR EN PRO DE LA EDUCACIÓN.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN.  
A TODOS SUS PROFESORES. PORQUE TANTO EN HISTORIA COMO EN DERECHO  
FORJAN DIA TRAS DIA Y SIN DESCANSO EL FUTURO DE NUESTRO PAIS.**

DEDICATORIAS.....	I
ÍNDICE.....	IV
INTRODUCCIÓN: .....	1
CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	8
1.- La evolución de la Estructura Teórica del Derecho Internacional.....	8
1.1.- La Teoría del Renacimiento hasta 1815.....	9
1.2.- Del Congreso de Viena a la Primera Guerra Mundial.....	11
1.3.- Desde 1914 hasta la Segunda Guerra Mundial.....	14
1.4.- Del inicio de la Guerra Fría hasta la desaparición del Sistema Bipolar.....	17
1.5.- Del Estado Ortodoxo al cambio.....	18
1.5.1.- Estado y Gobierno.....	18
1.5.2.- El Estado como sujeto del Derecho Internacional.....	19
1.5.3.- Ortodoxia y Cambio.....	19
2.- El Derecho Humanitario.....	21
2.1.- Generalidades.....	21
2.2.- Autoridades Supranacionales y sus Facultades.....	29
2.3.- La ONU y su intervención en la solución de problemas internos de los Estados.....	31
2.4.- El derecho de Gentes y el respeto a los Derechos Humanos en los Conflictos Armados.....	47
2.4.1.- Los Sujetos de derecho Humanitario.....	50
2.4.2.- Los Insurgentes.....	53
2.4.3.- La Comunidad Beligerante.....	55
2.5.- Los Movimientos de Liberación Nacional y el Derecho de Gentes.....	58
2.6.- Primeros Rastros de los Observadores Internacionales.....	61
2.6.1.- El objetivo de la Supervisión de la ONU.....	66
2.6.2.- Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.....	69
CAPITULO II.- LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES.....	75
1.- Generalidades.....	75
2.- Definición de Observador Internacional.....	76
3.- Características de los Observadores Internacionales.....	81

3.1.- Funcionamiento del Proceso de Observación, Asistencia y Verificación Electoral.....	83
3.1.1.- Labor de asistencia electoral.....	84
3.1.2.- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Observación Electoral.....	85
3.1.3.- Principales órganos de las Naciones Unidas que participan en la Asistencia Electoral.....	86
3.1.4.- Actividades del Centro de Derechos Humanos.....	87
3.1.5.- Desarrollo de las Misiones de Observación.....	88
3.1.6.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.....	89
3.1.7.- Otras Organizaciones que intervienen en los procesos de observación.....	90
3.1.8.- Requisitos de la Asistencia Electoral.....	91
4.- Antecedentes Históricos de la figura de los Observadores Internacionales en el Derecho Mexicano...	94
4.1.- Reformas a la Legislación Mexicana.....	97
4.1.1.- La Reformas a la Ley.....	98
4.1.2.- Integración del IFE.....	98
4.1.3.- Los Recursos y Mecanismos de Defensa.....	99
4.1.4.- Modificación a la Legislación electoral.....	100
4.1.5.- La Reforma Electoral de 1994.....	102
4.1.6.- El Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia.....	103
4.1.7.- Las Reformas Constitucionales.....	105
4.1.7.1.- Los Observadores Nacionales.....	105
4.1.7.2.- Los visitantes Extranjeros.....	106
4.1.8.- Los Observadores Electorales.....	106
4.1.9.- Justificación de las modificaciones a la legislación.....	109
4.1.10.- La intervención de la ONU.....	110
4.1.11.- Objetivos perseguidos por los organismos dedicados a la Observación.....	112
5.- La Soberanía mexicana frente a los Observadores Internacionales.....	113
5.1.- Informe del Grupo de Expertos.....	117
5.2.- Las directrices de ETONU-MEX.....	120
5.3.- Las dificultades.....	121
5.4.- Los visitantes extranjeros en México.....	122
5.5.- Obligaciones de los visitantes extranjeros en México.....	131

CAPITULO III.- LA SOBERANÍA Y LOS DERECHOS TERRITORIALES DEL ESTADO MEXICANO.....	132
1.- Generalidades.....	132
2.- El Sistema de Equilibrio del Poder.....	137
3.- La Jurisdicción.....	139
3.1.- La Jurisdicción Territorial.....	140
3.2.- Los Funcionarios Extranjeros no pueden entablar procesos en los Tribunales Locales.....	142
3.3.- Las Leyes como producto de la Soberanía.....	144
3.4.- La Territorialidad del Derecho Público.....	146
3.4.1.- Índole de la Actividad y su Prohibición.....	147
3.4.2.- Cuando una conducta no está suficientemente legislada o está prohibida.....	148
3.4.3.- Inmunidades de Jurisdicción.....	149
4.- El Estado mexicano frente a los Conflictos Armados Internos.....	150
4.1.- Generalidades.....	150
4.1.1.- Necesidad de utilizar la fuerza.....	151
4.1.2.- Algunos antecedentes históricos.....	153
4.2.- El conflicto de Chiapas: Cronología de los principales hechos.....	156
4.3.- El Conflicto chiapaneco desde el punto de vista del Orden Jurídico Mexicano.....	176
4.4.- Posición conciliadora del gobierno mexicano frente al conflicto de Chiapas.....	206
4.5.- Intervención de los Observadores Internacionales en el conflicto de Chiapas.....	218
4.6.- Actitud del Gobierno mexicano frente a los Observadores Internacionales.....	245
CAPITULO IV.- NECESIDAD DE LEGISLAR RESPECTO A LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES Y SU INTERVENCIÓN EN LOS PROBLEMAS DE MÉXICO.....	267
1.- Una propuesta.....	267
1.1.- En la Constitución.....	268
1.2.- En la Ley General de Población.....	269
CONCLUSIÓN.....	272
BIBLIOGRAFÍA.....	283



## INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende abordar uno de los temas más importantes en la actualidad en el ámbito político nacional, debido a la situación en que se encuentra México respecto al extranjero.

La situación económica de nuestro país lo pone en desventaja respecto de los países poderosos y lo hace susceptible de presiones de tipo político y económico, que pueden ir de lo simple (como en el caso del embargo atunero y del aguacate), a lo complicado (como en el caso del combate al narcotráfico y la firma de tratados desventajosos para nuestro país), y evidentemente hay temas muy delicados que pueden impedir el buen desarrollo de los negocios que se realizan cotidianamente.

En el ámbito internacional México tiene cierto prestigio por su habilidad para negociar. Toda vez que no tiene ni poder económico ni militar para hacer valer sus puntos de vista, históricamente ha desarrollado como una forma de hacer valer sus intereses, su habilidad para dialogar y con ello procurar la defensa de los mismos.

Sin embargo, en la actualidad, esta habilidad se ha ido debilitando (o doblegando) conforme su dependencia económica va aumentando y así, no es nada extraño que a raíz de la crisis de 1982 el gobierno mexicano ha dejado de defender con el carácter y firmeza que antes puso de manifiesto, los intereses de nuestro país. Esto puede tener muchas explicaciones, científicas o no, pero de cualquier

forma es evidente que las presiones van en aumento, y que la defensa de los intereses mexicanos es "tímida". Por ello un tema aparentemente con poca relevancia como es el de los *observadores internacionales*, surge como un problema que hay que abordar con seriedad, pues en el derecho positivo mexicano esa figura jurídica no existe, aunque de hecho, en la realidad interna, así como en el ámbito internacional es de gran importancia, y aunque relativamente nueva, con gran aceptación por la transparencia que ofrece el hecho de que problemas sociales y políticos de importancia puedan ser ya no digamos resueltos, sino suavizados con la presencia de un tercero, quien de una u otra forma ejerce cierta presión para impedir el excesivo uso de la fuerza del poderoso, para la solución de problemas internos o externos en los que pudiera ponerse en peligro la integridad de los derechos humanos aceptados ya por todos (o casi todos) los países del orbe.

La validez de los derechos políticos de algunos Estados que no tienen poder económico y fuerza militar para hacerlos valer (como en el caso del área centroamericana o Cuba en el Caribe), se pone en entredicho, pues en la mayoría de los casos su independencia, su soberanía y su autodeterminación, quedan sólo en el papel, pues las presiones que ejercen los países poderosos o algunas organizaciones supranacionales que pretenden, ya sea evidenciar como negativa la forma de solucionar sus problemas u obtener un beneficio de tipo

económico, político o militar son tales que quedan prácticamente subordinados a sus designios.

El Derecho es una ciencia que por su carácter social se ve en la necesidad de renovarse constantemente, por lo que en la actualidad, los juristas dedicados al estudio del Derecho Internacional han advertido la necesidad de revisar el aparato conceptual de que se valían cotidianamente para describir el ordenamiento jurídico en vigor, debido a que:

a) La notable transformación de la vida internacional ocurrida en las últimas décadas al lado de los Estados constituidos según los cánones clásicos, han aparecido otras entidades muy diversas y que ya desempeñan un papel en el mundo internacional.<sup>1</sup>

b) El desarrollo de ciertas disciplinas, como la lógica y su aplicación a los sistemas normativos, ha dotado al jurista de instrumentos y métodos más refinados para cumplir su labor.

La utilización de los conceptos es fundamental en este sentido, por ejemplo, en el ámbito de las ciencias sociales se emplean palabras de uso común para designar ciertas cuestiones, sin embargo, en el campo jurídico es necesario precisar los conceptos que se emplean y es así como los juristas han ido determinando en detalle las características definitorias de cada palabra y los límites de su aplicación.

---

<sup>1</sup>los movimientos de liberación nacional y ciertas empresas multinacionales que celebran acuerdos regidos por el derecho de gentes. Barberis, A. Julio. Los Sujetos del Derecho Internacional Actual p. 13.

En la tarea de descripción y sistematización del derecho, el jurista trata de valerse de conceptos lo más precisos posibles. Toma como base las palabras del lenguaje común, pero las modifica al determinar sus características definitorias y fijar los límites de su aplicación. Es decir, el jurista utiliza términos del lenguaje común, pero les asigna cierta significación específica, o sea, los define estipulativamente. Por ello, es posible encontrar en las obras de diversos juristas conceptos como responsabilidad, sanción, derecho subjetivo, etc., que no tienen siempre el mismo significado. No se trata aquí de que exista una definición absoluta para cada concepto, sino que todas ellas sean igualmente válidas. El jurista tiene libertad para acuñar los conceptos con los que va a describir normas jurídicas, como la tiene cualquier otro científico, un botánico o un geólogo, para definir los términos de que se valdrá para describir su objeto de conocimiento.

En este orden de ideas, no se ha precisado con exactitud el papel que desempeñan los llamados observadores internacionales, toda vez que este concepto ha sufrido varios cambios al paso del tiempo y no existe una definición completa desde el punto de vista cultural y jurídico, aceptada por la mayoría de los Estados, que especifique, modifique o acepte la que cotidianamente utiliza la Organización de las Naciones Unidas, organización supranacional que generalmente propone los

critérios que deben adoptarse para la interpretación de problemas de carácter internacional, o que involucren la seguridad o la paz interna o externa de los Estados, bajo su ámbito jurisdiccional. pero en el caso, de los observadores internacionales, se tiene el concepto aceptado por la ONU, sin que se haya establecido en forma definitiva cuales deben ser las facultades y/o atribuciones con que debe contar el individuo que así se denomine o lo denominen, pues en algunas ocasiones cualquier individuo se hace llamar "observador", atribuyéndose facultades o funciones que constituyen una violación de los derechos políticos de los Estados.

El presente trabajo pretende realizar una modesta aportación en ese sentido, pues si bien es cierto en la actualidad enfrentamos una serie de cambios en todos los ordenes, conducidos por un nuevo concepto supranacional como lo es el de la globalización, también es cierto que dichos cambios deben ser analizados de acuerdo con la realidad histórica de cada país, pues para el caso de México específicamente, la historia nos ha enseñado que no es conveniente bajo ningún punto de vista la subordinación de nuestros intereses a otro contexto que no sea el que la misma realidad nacional proponga.

Conforme a los cambios de la llamada modernización, algunos conceptos se han vuelto obsoletos, si se toma en cuenta que nos encontramos en el umbral del siglo XXI, pero también es cierto que la globalización se perfila como una

forma en la que las potencias capitalistas están devorando prácticamente a los países en vías de desarrollo de manera que más que globalización entendida como una forma en que los Estados se interrelacionen igualitariamente, para resolver los problemas comunes, dado que los Estados, como los individuos no pueden sobrevivir aislados, se está manifestando como una realidad en la que todo el contexto internacional acabará por ser controlado por los países con mayores posibilidades económicas y militares, y quien no se someta voluntariamente puede o es de hecho, víctima de un sinnúmero de presiones de todo tipo.

En efecto, desde nuestro punto de vista, es necesario definir la posición del derecho positivo mexicano en relación a la figura de los observadores internacionales, y asignarles facultades y atribuciones, además de especificar cuales son las actividades que se les tengan prohibidas, y que no se siga utilizando discrecionalmente el criterio del ejecutivo federal para ubicarlos o descalificarlos conforme a la situación interna del país.

En el presente trabajo trataremos de conjuntar todos los conceptos mencionados con el fin de explicar en la mejor forma posible el contexto en el que los observadores internacionales se han desenvuelto tanto a nivel internacional como en territorio mexicano, siempre buscando hacer una propuesta objetiva, que ayude en algo a solucionar los problemas surgidos a raíz del enfrentamiento

de declaraciones entre gobierno mexicano y observadores internacionales.

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

**1.- LA EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA TEÓRICA DEL DERECHO INTERNACIONAL.**

El nacimiento y consolidación del Estado-Nación ha dado origen a la teoría y a la doctrina contemporánea del Derecho Internacional, lo cual ha permitido interpretar bajo nuevos conceptos las relaciones de la Comunidad Internacional, así como los lineamientos legales y los criterios filosóficos que las sustentan.

Por sus características, podemos dividir en cuatro fases la evolución, tanto de los conceptos legales, como de los criterios filosóficos, los cuales marcan claramente las épocas de las que se tratan, y son:

A) La que va desde el Renacimiento hasta el Congreso de Viena, en la que se investigó una teoría unificadora de las relaciones humanas que pudiera sustituir a la doctrina e instituciones unificadores de la cristiandad con una ley natural universal.



B) La que va desde 1815 a la Primera Guerra Mundial en la que la filosofía del Positivismo tendió a reemplazar a la ley natural y el "derecho de las naciones", universalista doctrinalmente se convirtió en ley internacional con una marcada orientación europea.

C) De la Primera Guerra Mundial hasta la segunda guerra mundial.

D) Del inicio de la Guerra Fria hasta la desaparición del mundo bipolar y una creciente subordinación de la ONU a los designios de Estados Unidos.

A continuación se presentan las características más importantes de cada período:

#### **1.1.- LA TEORÍA DEL RENACIMIENTO HASTA 1815: DERECHO NATURAL Y DERECHO DE NACIONES:**

Como características predominantes de este período podemos mencionar las siguientes:

-El derecho natural se vio como parte de una ley universal de la naturaleza.

-No fue creado sistemáticamente un orden legal internacional diferente al de los nacionales.

-No hubo ninguna definición clara del contenido de dicho orden legal.

-Al desaparecer el viejo sistema político orientado religiosamente, los filósofos trataron de legitimar y ordenar los nuevos acontecimientos que se desarrollaban

uno sobre otro y necesitaban ser discutidos y clasificados.

-Surgieron cuestionamientos tales como ¿Con qué derecho y autoridad gobernaban los monarcas? ¿Qué compromisos tenían con la Iglesia, con Dios, o con sus súbditos? ¿Qué relación había entre ellos?

-Los filósofos de ese período buscaron principios universales y válidos para fundamentar todo el Derecho y no únicamente las relaciones internacionales.

-Aun así, siguieron asociados explícitamente la moral y el derecho y viendo los fundamentos de las normas legales en ideas de razón y justicia, principios universalmente aplicables por igual a todas partes.

-Existe gran similitud entre el derecho municipal y el Internacional, pues los soberanos se encuentran sometidos a una ley superior que les imponía obligaciones diferentes.

-Grocio establece que "fuera de la esfera de la ley natural que también se llama frecuentemente ley de naciones, apenas hay un derecho común a todas las naciones" los cuales son universales e inmutables.<sup>1</sup>

-La mayor parte de las leyes nacionales estaban basadas en la costumbre y en las ideas comunes de la moralidad.

-El derecho exigía que el soberano actuase en forma justa, razonable y moral.

---

<sup>1</sup> KAPLAN, MORTON A. y KATZENBACH, NICHOLAS DE B. Fundamentos Políticos del Derecho Internacional. p. 79.

-En problemas internacionales los expertos procuraron influir en la acción gubernamental sobre todo cuando ocuparon puestos importantes en los consejos de Estado, y estos expertos generalmente eran sacerdotes los cuales utilizaron como fuente "la historia antigua, el derecho romano, el derecho canónico y de distintos preceptos que identificaron con la ley natural", emplearon ampliamente la analogía y cada vez más las prácticas diplomáticas del pasado y las decisiones antiguas de tribunales locales, cuando los casos habían tenido algunos aspectos o elementos extranjeros. Procuraron formular las normas con carácter universal, obligando a todos y relacionados con la moralidad y la justicia, no con las ventajas particulares de la nación.

-Muchos autores afirman que el Derecho Internacional tiene su origen y fundamento en la necesidad de un orden en la comunidad internacional.

### **1.2.- DEL CONGRESO DE VIENA A LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL:**

Los cambios sufridos entre 1815 y 1914 en el derecho de las naciones responden a factores como:

-El Congreso de Viena resumió y simbolizó los nuevos conceptos pues en 1815 las grandes naciones se reunieron para legislar, no únicamente para Europa, sino para todo el mundo.

-El Derecho Internacional tuvo que acomodarse a las circunstancias de Europa, "y nada que no se ajustase a

este sistema o a los intereses colectivos de las grandes naciones europeas, podía reclamarse razonablemente como derecho."<sup>2</sup> Los requisitos esenciales son:

a) El derecho internacional tenía que reconocer y compaginarse con un sistema político internacional, en el que diferentes Estados tenían sospechas mutuas, intereses opuestos y deseo de aprovechar cualesquiera oportunidades en sus relaciones políticas mutuas.

b) Tenía que ser compatible con el sistema de valores común a todos.

-Las potencias europeas insistieron en los principios de soberanía, independencia e igualdad formal, pero tratando de asegurar la mayor libertad posible de acción para mantener la "flexibilidad de alianzas" que exigía el sistema y evitar otro fenómeno parecido al creado por Napoleón.

-Se dio gran importancia al hecho de considerar que el Derecho Internacional era el de las naciones civilizadas.

-Ignoró casi por completo al individuo y se apegó a normas que limitaran el poder estatal por motivos desvinculados esencialmente de la justicia y la moralidad, menos cuando estos valores podían afectar las relaciones internacionales.

-El nacionalismo fortaleció el vínculo del individuo con el Estado aun por encima de las que existían respecto

---

<sup>2</sup>ibidem.

a la solidaridad social sobre todo a medida que se daban nuevas unificaciones como la italiana o la alemana.

-El soberano del siglo XIX ya no buscaba el derecho, lo creaba.

-Al desarrollarse el positivismo se marcó aún más la separación entre ley y justicia y ley y moralidad.

-Se consideró al Derecho como emanación de la voluntad soberana.

-El laissez-faire se convirtió en el credo dominante de la sociedad occidental.

-El contrato se volvió la piedra de toque de la sociedad libre. Hasta el gobierno se basaba en un contrato.<sup>3</sup>

-Los compromisos internacionales fueron también elevados a la categoría de contratos.

-La jurisprudencia ética de los siglos XVII y XVIII fue desplazada por el positivismo, que dio nueva forma a la doctrina y a la teoría del Derecho Internacional. Separó formalmente el derecho municipal del internacional.

-El Derecho Internacional privado se desvinculó del Derecho Internacional propiamente dicho o Derecho Internacional Público como suele llamársele.

-Se aplicó la premisa positivista de que el derecho en cuestión de consentimiento político formal y no de

---

<sup>3</sup> Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social.

principios morales universales, y se ajustó al Derecho Internacional.

-El Derecho Internacional es considerado por los estudiosos como un conjunto de reglas que obligan a todos los Estados-Nación en sus relaciones recíprocas. Todos los Estados están sometidos a ellas y por lo mismo adquieren derechos y obligaciones correlativas.

-Las reglas sólo pueden ser modificadas si existe acción concordante de todos o casi todos los Estados, aún cuando habrá algunos que puedan modificarlas, suplementarlas o abrogarlas entre ellos siempre que no afecte intereses de partes ajenas al acuerdo o que no acepten el cambio. Estas reglas tienen su origen en las necesidades de la comunidad internacional y en el consentimiento o reconocimiento de tales necesidades.

-Los individuos no son sujetos del derecho internacional, aunque sí pueden ser objetos de él.

### **1.3.- DESDE 1914 HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL:**

En este período los cambios van a ser trascendentales pues:

-Los Estados soberanos han aceptado el carácter obligatorio de las normas de Derecho Internacional.

-Hechos como la Primera Guerra Mundial, la Revolución Socialista, los horrores de Belsen, las explosiones atómicas de Hiroshima y Nagasaki y la

conquista del espacio no pueden ser contemplados desde el punto de vista del derecho del siglo XIX.

-Se han creado organizaciones subnacionales y supranacionales (la liga de las Naciones, la ONU, El Tribunal Mundial, La Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, etc., que aspiran a la universalidad, o como la Organización de Estados Americanos, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Comunidad Europea y el Pacto de Varsovia, regionales y funcionales, o bien como la Cámara Internacional de Comercio o la Cruz Roja Internacional, que son subnacionales y transnacionales a la vez).

-En los 14 puntos de Wilson se sintetiza la evolución que sufrió el Derecho Internacional a partir de la Primera Guerra Mundial.<sup>4</sup>

-Se observa el resurgimiento de las concepciones morales sobre Derechos Humanos, y de que los problemas de la humanidad son problemas mundiales. Se acusó un vigoroso humanitarismo.

-Europa ya no constituía el centro exclusivo de la política mundial y los problemas de la paz y la guerra ahora debían contemplarse en forma más amplia.

-La crisis económica de la posguerra puso de manifiesto que existía una cada vez más amplia interdependencia entre los Estados.

---

<sup>4</sup> Efimov. Historia Universal Moderna y Contemporánea.

-Algunos autores señalan los siguientes puntos como los más importantes:

a) El derecho constituye siempre la expresión de la autoridad pública y por tanto, como doctrina puede valorarse en función de su contribución a determinados fines.

b) Para analizar las instituciones legales en función de sus realizaciones, los jueces o legisladores deben establecer preferencias respecto al tipo de estructura social que se creen obligados a apoyar por su función a la sociedad, y elegir después entre los diferentes valores.

c) La nueva jurisprudencia consideró el derecho como un proceso más bien que como un conjunto de reglas positivas.

-Algunos teóricos han vislumbrado la posibilidad de crear un derecho común para toda la humanidad, en íntimo parentesco con el derecho natural.

-Los países subdesarrollados, por su parte, insisten en que los más afortunados tienen obligación de ayudarlos a progresar, lo cual aunque es aceptado en la práctica, no lo es en principio.

-Se fue creando un nuevo cuerpo de derecho administrativo internacional, a medida que surgían en la política mundial nuevas instituciones de carácter supranacional.



#### 1.4.- DEL INICIO DE LA GUERRA FRIA HASTA LA DESAPARICION DEL SISTEMA BIPOLAR:

-La mayoría de los teóricos del siglo XIX dieron por supuestas, tácitamente, tres condiciones fundamentales de la política mundial:

a) Que el Estado-Nación era el único participante de importancia en la política mundial.

b) Que interesaban a la estabilidad del sistema, la independencia y aislamiento de los Estados.

c) Que la interdependencia económica consecuencia de la especialización creciente de los medios de producción no era motivo de grave preocupación, porque la economía estaba fuera del dominio de la política, tanto en lo nacional como en lo internacional. Ninguna de estas condiciones existe hoy en día.<sup>5</sup>

"Desde el ángulo formal del Derecho Internacional la entidad supranacional puede constituir sólo un sujeto más. Pero la existencia de este nuevo sujeto tiene que influir sobre sus procedimientos y su contenido. No basta con repetir la frase de que *la nación soberana ha limitado su voluntad a ciertos objetivos concretos, con respecto a los derechos delegados en estas nuevas entidades supranacionales.* Las entidades supranacionales existen, y su existencia es la que constituye el factor trascendental al que debe acomodarse el derecho internacional."<sup>6</sup>

-Se han creado instituciones supranacionales con el fin de tratar a profundidad problemas económicos, políticos, sociales, etc.

<sup>5</sup> KAPLAN. Op. Cit. p. 94.

<sup>6</sup> Ibid. p. 95.

-El proceso de adoptar decisiones eficaces que regulen los acontecimientos transnacionales constituye la esencia del Derecho Internacional. En la actualidad este proceso está cada día más sometido a las restricciones positivas que limitan la libertad de acción de los funcionarios nacionales y promueven opciones de táctica compatibles con un sistema político internacional de Estados asociados creyentes (en su mayoría) en la dignidad humana de todos los individuos. Los Estados Unidos por su poder y sus recursos (y Europa, en menor grado) desempeñan una función directiva al fomentar orientaciones nacionales armónicas, a través de la resolución de los conflictos que surgen en el mundo libre, de ordinario en virtud de un proceso de asesoramiento complementado con los súbditos.<sup>7</sup>

## **1.5.- DEL ESTADO ORTODOXO AL CAMBIO.**

### **1.5.1.- ESTADO Y GOBIERNO:**

Normalmente, es fácil diferenciar al *Estado* de otras formas de organización social, y comprender la diferencia que hay entre la entidad permanente (el Estado) y el cuerpo de funcionarios o *gobierno* que, en cualquier momento, pueden hablar oficial y autorizadamente en su nombre. El Estado sigue en pie, aunque cambien el gobierno, el territorio y la población

---

<sup>7</sup> Ibid. p. 98.

y aunque estos cambios sean de grandes alcances y consecuencias.<sup>8</sup>

### **1.5.2.- EL ESTADO COMO SUJETO DEL DERECHO INTERNACIONAL:**

Generalmente se dice que el Estado es el 'sujeto' exclusivo del Derecho Internacional, en tanto que los individuos u otras asociaciones pueden ser 'objeto' de él. Con ello se indica que las normas obligan únicamente a los Estados, aunque su objeto sea asegurar los derechos y deberes individuales, y que sólo regulan las relaciones individuales a través del mecanismo de las leyes y administraciones nacionales.<sup>9</sup>

### **1.5.3.- ORTODOXIA Y CAMBIO:**

La teoría ortodoxa considera como derecho nacional lo que no es Derecho Internacional; o bien lo clasifica como un subsistema del Derecho Nacional. Casi no puede sostenerse que organizaciones supranacionales administren o estén sometidas a derecho alguno nacional; no quedaría nada de su carácter supranacional. no hay más remedio que acudir al derecho internacional o, quizá, a crear una clase de derecho totalmente nueva. "Si tenemos hoy un *derecho supranacional* que se va creando poco a poco, o si el derecho internacional ha ido expandiéndose teóricamente para comprender y abarcar estos avances, es

---

<sup>8</sup> Ibid. p. 103.

<sup>9</sup> BARBERIS, JULIO A. Los Sujetos del Derecho Internacional Actual. p. 80.

algo que dependerá de cómo interpreten los hombres en el futuro lo que está ocurriendo hoy."<sup>10</sup>

Un acontecimiento que significó un parteaguas en el campo de la ortodoxia fue el hecho de que el Secretario General de la ONU solicitara el asesoramiento de la Corte Internacional de Justicia sobre la capacidad de las Naciones Unidas para presentar una reclamación internacional por el asesinato del Conde Bernadotte en 1947, mientras prestaba sus servicios como funcionario de la ONU en el Oriente Medio, a lo cual la Corte respondió que aun cuando la ONU no fuese un Estado, tenía capacidad para realizar la reclamación, por su categoría política internacional y que si se le podía considerar "sujeto" de Derecho Internacional.<sup>11</sup>

Algunos otros ejemplos son: La extensión de la inmunidad diplomática a los empleados de organismos internacionales, y la capacidad de éstos para concertar acuerdos internacionales obligatorios según el derecho internacional.

Esto no convierte en Estados a dichos organismos, pero reconoce sus funciones políticas en el mundo contemporáneo.

---

<sup>10</sup>KAPLAN, Op. Cit. p. 110-111.

<sup>11</sup>BARBERIS, JULIO A. Op. Cit. p. 85.

## 2.- EL DERECHO HUMANITARIO:

### 2.1.- GENERALIDADES:

Apesar de que aparentemente el concepto de derecho humanitario se ha empleado en forma reciente y ha tomado un gran auge en la actualidad, sobre todo con los medios de comunicación y la difusión de la información, la verdad es que desde hace ya varios siglos el cristianismo ha estado muy vinculado en occidente a cuestiones asistenciales y por ello muchas ordenes religiosas se han dedicado principalmente a brindar asistencia al prójimo en diferentes modalidades: pobres, enfermos, cautivos, desocupados, etc.

Ya en el siglo XIX la actividad asistencial dejó de estar vinculada a instituciones religiosas, y en el ámbito laico surgen algunas organizaciones de ayuda y auxilio cuyas actividades han superado las fronteras nacionales.

La naturaleza de estas instituciones es diversa, algunas son privadas, otras dependen de los Estados y otras más son de tipo internacional, en los casos de catastrofes naturales (terremotos, inundaciones, etc.).

Ciertamente el derecho internacional público moderno se ha desarrollado principalmente en dos áreas, el derecho a la guerra y el derecho a la paz,<sup>1</sup> dando pauta

---

<sup>1</sup>Martínez Buire-Goyari, Víctor H. "Sobre la Posibilidad de dar Reconocimiento de Beligerancia al Ejército Zapatista de Liberación Nacional." en La Rebelión en Chiapas y el Derecho, p. 119.

para la intervención de las instituciones dedicadas al derecho humanitario, sin embargo, la mayoría de ellas actúan fuera del ordenamiento jurídico internacional pues para realizar su actividad asistencial no es necesario investir el "carácter de persona internacional."<sup>2</sup> Pero probablemente la única excepción la constituye la asistencia a heridos y prisioneros de guerra, debido a que las exigencias de la lucha armada son:

-Evitar que el enemigo reciba ayuda ilícitamente.

-Que la asistencia a heridos y prisioneros no interfiera la actividad de los beligerantes.

Por ello el derecho internacional regula en alguna medida la labor de estas instituciones ocupadas de prestar auxilio humanitario en caso de conflictos armados.

Algunas de las instituciones que en la actualidad se dedican a realizar actividades vinculadas a la actividad asistencial son:

A) EL COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: Creado a raíz de la publicación del libro Un Souvenir de Solférino, de Henry Dunant, en 1862. Gustave Moynier, miembro de la Société D'Utilité publique de Ginebra, sociedad filantrópica formada por unos 180 miembros, convocó a la sociedad el 9 de febrero de 1863, para proponerle la creación de un grupo de enfermeros voluntarios de los ejércitos en campaña.

---

<sup>2</sup>Barberis, Op. Cit. p. 149.

El 17 de febrero de 1863 en sesión celebrada por la comisión se decidió constituir un comité permanente dedicado a socorrer a los heridos de guerra, poniéndole el nombre de "Comité international et permanent de secours aux militaires blessés en temps de guerre" y el 26 de octubre de 1863 se adoptó una resolución de diez artículos que regula la creación en cada país de un comité para contribuir con el servicio de sanidad militar y al socorro de los heridos de guerra.<sup>3</sup>

Se formularon también tres votos o recomendaciones dirigidas a los Estados:

a) Que los gobiernos acuerden su protección a los comités nacionales que se creen.

b) El deseo de que se proclame en tiempo de guerra, la neutralidad de las ambulancias y hospitales, y que les sea reconocido el mismo estado al personal sanitario, enfermeros voluntarios y heridos.

c) Recomendó la adopción de un distintivo idéntico para el cuerpo sanitario de todos los ejércitos y una banda idéntica para las ambulancias y hospitales.<sup>4</sup>

La conferencia fue un éxito pues se fundó ese mismo año la sociedad sanitaria de Württemberg y posteriormente los comités de Oldenburg, Bélgica y Prusia, entre otros.

---

<sup>3</sup> El distintivo adoptado por los enfermeros fue un brazal blanco con una cruz roja (artículo 8) y la forma de comunicación de los comités nacionales sería a través del comité internacional de Ginebra (artículo 10).

<sup>4</sup> Ver nota anterior.

A principios de 1864 en el plano internacional se convocó a una conferencia diplomática en Ginebra y para Agosto se suscribió un tratado para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña, para lo cual retoma las recomendaciones antes mencionadas.

Lo anterior fue aprobado por las principales naciones europeas y pasó a formar parte del derecho de gentes mediante su recepción en un tratado internacional.

A partir de entonces (1864) el Comité Internacional ha sido el promotor principal del derecho humanitario y algunos de sus resultados han sido:

- a) Los artículos adicionales a la convención del 20 de octubre de 1864.
- b) El tratado del 6 de julio de 1906.
- c) Las convenciones de 1929 y 1949 y los protocolos de 1977.

Aunque las sociedades nacionales tomaron en un principio nombres diversos, hacia agosto de 1872 mediante una convocatoria, comenzaron a adoptar el nombre de sociedades de la Cruz Roja y el Comité de Ginebra se denominó Comité Internacional de la Cruz Roja.

El Comité Internacional es una institución independiente y con su propio estatuto creado en 1915 el cual ha ido modificandose en distintas oportunidades. Según este estatuto su sede se encuentra en Ginebra y los miembros del Comité se reclutan por cooptación entre los ciudadanos suizos y su número no puede ascender de 25.

Pero cabe preguntarse aquí si el Comité Internacional es un sujeto de derecho internacional, para



lo cual es preciso averiguar si existen normas de derecho de gentes que le otorgan derechos o le imponen obligaciones. Y la respuesta es simple:

"La mera referencia que un tratado hace de una entidad o de la labor que ella cumple, carece de relevancia para determinar su personalidad jurídica internacional, pues lo esencial es que dicha entidad sea destinataria de al menos un derecho o una obligación en el plano de derecho de gentes."

Ahora bien, el Comité Internacional participa activamente en diversas cuestiones en el ámbito internacional relativas a la labor humanitaria tales como repatriación de prisioneros de guerra, ser mediador en los convenios entre países relativos a las funciones de potencias protectoras respecto de los prisioneros de guerra,<sup>6</sup> actuar incluso como potencia protectora o como sustituto de potencia protectora, suscribir acuerdos con partes beligerantes (aunque la doctrina no considera a estos como tratados internacionales), ser responsable de la dirección y administración del Servicio Internacional de búsqueda de personas desaparecidas,<sup>7</sup> visita y asistencia de ciertos detenidos y presos políticos y de sus familias, celebrar acuerdos de sede referentes a sus delegaciones establecidas en diferentes países las cuales se reconocen inmunidad de jurisdicción y determinadas franquicias y privilegios, ha suscrito acuerdos con las

---

<sup>6</sup>Barberis, Op. Cit. p. 153.

<sup>6</sup>11 y 13 de marzo de 1947 entre Estados Unidos y Gran Bretaña respecto a los prisioneros de guerra alemanes.

<sup>7</sup> situado en Arolsen, Alemania.

Naciones Unidas y con las comunidades europeas sobre prestación de socorros y ayuda alimentaria, el ejercicio de la protección a favor de sus funcionarios. También sus actividades son relativas a cuestiones consulares, otorgamiento<sup>8</sup> de constancias de sus archivos sobre prisioneros de guerra y campos de concentración, tales como certificados de cautiverio, de residencia, de buenos antecedentes, de fallecimiento, de hospitalización, etc. "Todo ello muestra que el Comité internacional es destinatario de derechos y obligaciones en el ámbito del derecho de gentes, o sea, que es un sujeto de derecho internacional."<sup>9</sup>

B) OTRAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS: Además de la Cruz Roja, principal inspiradora de este tipo de organizaciones, existen otras llamadas también a colaborar en las tareas humanitarias.

Algunas de ellas como: La Soberana Orden de Malta, Las Ordenes de San Juan y de San Jorge (Alemania), el Gran Priorato de San Juan de Jerusalén (Gran Bretaña) y a las ordenes hospitalarias existentes en otros países, las cuales están reguladas por las disposiciones relativas a la situación de las sociedades de socorro del Acta final de la conferencia diplomática de Ginebra de 1929.

En las convenciones de 1949 en sus artículos 10 (común a las tres primeras convenciones) y 11 de la

---

<sup>8</sup> Por medio de su Agencia Central de Ginebra o del Servicio internacional de búsqueda de personas desaparecidas.

<sup>9</sup> Barberis. Op. Cit. p. 157.

cuarta, prevén el caso de que estas organizaciones actúen como potencias protectoras o como sustituto de ellas, pues establecen "...que las partes beligerantes, de común acuerdo, podrán confiar a un organismo que ofrezca completas garantías de imparcialidad y eficacia las tareas asignadas por las convenciones a las potencias protectoras."<sup>10</sup>

Asimismo, los Estados neutrales pueden cumplir funciones de potencia protectora ya sea voluntaria o a petición de una de las partes beligerantes.

Al desempeñar estas funciones las organizaciones humanitarias son sujetos de derecho de gentes.

Una de las características del siglo XX fue sin lugar a dudas el auge de las organizaciones supranacionales, y su incursión en la vida social, política, económica y cultural de los Estados, por los cual cabe mencionarias como elementos importantes del derecho internacional, así como puntualizar someramente cuales son sus alcances y facultades en el tema que nos ocupa.

Dichas organizaciones van desde la liga de las naciones a principios del siglo XX, hasta otras de reciente creación, con el objeto de buscar solución a problemas comunes o hacer bloques de poder para asegurar la permanencia de sus intereses, o en el caso que nos

---

<sup>10</sup>ibid. p. 158.

ocupa, realizar actividades encaminadas a la defensa de los derechos humanos y a la ayuda humanitaria.

En concreto, hablamos de las Organizaciones No Gubernamentales, (ONG), que surgen al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y son según el criterio de José Moreno Mena, aquellos "grupos de participantes que no tenían representación oficial de sus países, pero que actuaban en el ámbito de acción de la ONU. Así mismo se les identifica como "todos los que no fueran representantes gubernamentales", es decir, hablamos de un espectro muy amplio.<sup>11</sup>

Las ONG constituyen grupos de la sociedad civil, y "Son pequeñas células de individuos con un funcionamiento horizontal en su interior, dedicadas a presentar soluciones parciales de la realidad de acuerdo a su campo de acción. Se han ido articulando a lo largo de su historia en redes de comunicación y producción acorde a su temática específica de trabajo o a la coyuntura que demande acciones conjuntas. Eso les permite establecerse como sujetos interlocutores del Estado o bien, como sujetos promotores de políticas y propuestas sociales alternativas a las de los partidos políticos o la iglesia."<sup>12</sup>

En síntesis las ONG tienen como objetivo combatir la pobreza en sus múltiples formas, sensibilizar a la opinión pública sobre los problemas lacerantes de la sociedad, ejercer presión sobre las instancias de

---

11 Moreno Mena, José A. "Las organizaciones no gubernamentales en México." en Semillero de Ideas. Num. 13 p. 16.

12 Castro, Oscar. "elementos para un análisis de coyuntura y una posible estrategia desde las clases populares y las organizaciones no gubernamentales." en Mario Monroy. Pensar Chiapas. Repensar México. p. 119.

decisión política e impulsar la necesidad del respeto a los derechos humanos en un sentido amplio.

## 2.2.- AUTORIDADES SUPRANACIONALES Y SUS FACULTADES:

Durante el tiempo en que se dio la convivencia del mundo bipolar, se han erigido por parte de estos Estados una serie de autoridades supranacionales mediante acuerdos y tratados como: El Tratado del Carbón y del Acero, el de Energía Atómica o el relativo al Mercomún, la Comunidad Europea de "los seis."<sup>13</sup> Los cuales cuentan con instituciones judiciales, ejecutivas y legislativas comunes y con poder oficial para adoptar decisiones, "dentro de los campos limitados; que obligan a los Estados interesados y a sus ciudadanos." Las funciones de esas instituciones pretenden fomentar la integración económica y cuentan con gran alcance y constituyen un paso considerable hacia la integración política europea, "o sea hacia los Estados Unidos de Europa."<sup>14</sup>

Por su propia naturaleza, este tipo de organizaciones podrían considerarse como "algo más que un Estado", puesto que sus instituciones administran directamente cierta forma de derecho internacional, interpretan las cláusulas de los tratados, y regulan las relaciones entre los Estados, lo cual evidentemente es

---

<sup>13</sup> Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo.

<sup>14</sup> KAPLAN, *Op. Cit.* p. 112.

ámbito del Derecho Internacional, pero además regulan directamente asuntos individuales y de empresas privadas lo cual, según la ortodoxia, es función de los Estados, porque los individuos son *objetos* no *sujetos* del Derecho Internacional.<sup>15</sup> En suma, la teoría y la doctrina se deben ajustar a las condiciones políticas contemporáneas. La Comunidad no es una anomalía; simplemente representa los arreglos más amplios entre bloques, y no sólo eso, sino que rebasa la misma influencia de los bloques, como en el caso de la ONU. En la actualidad las decisiones supranacionales van en aumento y eso es una tendencia general, por ejemplo,

"las decisiones del Fondo Monetario Internacional obligan a los miembros, dentro de los límites del Tratado de Bretton Woods; y se han delegado funciones de competencia limitada por el estilo a diversos organismos, como la OTAN, la OMS, la OIT y otros. En la mayor parte de los casos, los Estados miembros se han reservado la facultad de tomar decisiones definitivas, aceptando o rechazando las 'recomendaciones' de dicha organización internacional."<sup>16</sup>

En la actualidad las organizaciones supranacionales enfrentan problemas como:

a) Los conflictos que pudieran degenerar en una guerra atómica (lo cual es hoy por hoy poco probable).

b) La carrera armamentista: que aun cuando ya no existe el enfrentamiento de bloques, si desequilibra la

---

<sup>15</sup>Ibidem.

<sup>16</sup>Ibid. p. 114.

economía de los países, pues "constituye un fardo presupuestal y un despiñar de la producción."

c) Los precios de las materias primas: los países exportadores de materias primas están expuestos a las crisis económicas mundiales.

d) Las necesidades de los países en vías de desarrollo: los cuales en la actualidad no se conforman con un género de vida tradicional y buscan salir de su miseria tratando de encontrar mejores condiciones de existencia, solucionando problemas como la sobrepoblación, carencia de infraestructura, etc.

Existen además otras organizaciones de corte regional que agrupan países localizados en una misma área geográfica y en ocasiones una cultura homogénea y/o sistemas políticos semejantes.<sup>18</sup>

### 2.3.- LA ONU Y SU INTERVENCION EN LA SOLUCION DE PROBLEMAS INTERNOS DE LOS ESTADOS.

Abordamos el caso de la ONU por separado debido a que tiene una importancia trascendental para el tema que abordamos, como se verá a continuación.

---

<sup>17</sup> Hernández León, Manuel H. Introducción a las Ciencias Sociales. Parte I, p. 149.

<sup>18</sup> América: La Unión Panamericana y la OEA; Europa: El Consejo de Europa, La Unión Occidental, La Comunidad Europea del Carbón y del Acero, La Comunidad Económica Europea, La Comunidad Europea de Energía Atómica; Asia y África: Liga Árabe, La Organización de la Unidad Africana.

La ONU en su carácter de organización supranacional y por la naturaleza de los problemas a que está encaminado su trabajo, se ve constantemente involucrada en negocios internos de diferentes Estados, ello, con el afán de proponer soluciones cada vez más efectivas a los problemas que aquejan al orbe.

Algunos factores que han propiciado que la ONU participe en los problemas internos de algunos países han sido, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, los procesos de descolonización que han sufrido muchos países africanos o asiáticos víctimas del imperialismo, las luchas de algunos pueblos latinoamericanos por sacudirse a los gobiernos dictatoriales que los han sometido durante décadas.

Al finalizar la Guerra Fría se manifiesta una abierta tendencia mundial hacia la democratización, mediante la realización de elecciones libres e imparciales, mecanismos e instituciones democráticas, reafirmar el respeto de los derechos universales y fomentar activamente la participación de los ciudadanos en el proceso político nacional.

"Todo parece indicar que la democracia comienza a centrar, ahora más que nunca, la atención de la comunidad internacional, quien de manera creciente demanda una mayor presencia de la Organización de las Naciones Unidas (así como de otros organismos internacionales y organismos no gubernamentales), en actividades de protección y supervisión de derechos humanos, particularmente de los derechos civiles y políticos, así como proporcionar asistencia



para la organización y gestión de elecciones libres y justas".<sup>19</sup>

La ONU tiene experiencia en relación a este tipo de procesos pues ha participado en los movimientos de descolonización, supervisando y observando elecciones, plebiscitos y referendos en los territorios fideicometidos y no autónomos, logrando su independencia y el derecho de elegir por sí mismos su propio género de vida, así como el régimen que los gobernaría.

Sabemos que estas intervenciones son muy delicadas, puesto que afectan aspectos que tradicionalmente están reservados a la jurisdicción interna de los Estados o a los intereses económicos de los pueblos imperialistas, como es el derecho de autodeterminación, etc., por lo que debemos hacer mención de que la ONU no pretende intervenir en esos asuntos, pues en la misma legislación que le da origen como tal es la Carta de las Naciones Unidas se consagra en su artículo 1, párrafo segundo, los dos sentidos fundamentales de la autodeterminación de los pueblos, lo mismo que el de igualdad de derechos soberanos, donde establece el "derecho de toda nación soberana a escoger libremente el régimen económico, social, político y cultural que mejor convenga a sus

---

<sup>19</sup>Flores Liera, María Perla. El papel que desempeñan los observadores de N. U. en el proceso de verificación de elecciones (Nueva Tendencia en materia de seguridad internacional? p. 1.

intereses; y por el otro, el derecho de todo pueblo a su plena independencia y libertad."<sup>20</sup>

La experiencia que la ONU ha acumulado mediante su participación en los procesos de descolonización o dando apoyo a aquellos países que luchan por su libertad frente a países que los han sometido le ha permitido ir creando una serie de parámetros y disposiciones que con el carácter de resoluciones, le facultan a delimitar poco a poco su campo de acción para intervenir sin inmiscuirse en problemas que sólo competen a los Estados, para evitar que exista algún argumento válido que pudiera poner en entredicho la seriedad e imparcialidad de sus intervenciones.

En la actualidad algunos países han depositado su confianza en la ONU buscando su apoyo y que la comunidad internacional ponga su atención en asuntos que tradicionalmente se han encomendado o se encontraban reservados a la jurisdicción interna de los Estados (funciones de observación de consultas populares o verificación del respeto de los derechos humanos entre otras). sin embargo, la ONU interviene en dichos procesos únicamente si existe de por medio la solicitud del Estado requiriendo su presencia "en el terreno", con el fin de hacer más transparente este tipo de procesos.

Hoy por hoy, la ONU ha adquirido experiencia en varias ramas de la supervisión y observación de

---

<sup>20</sup>Ibid p. 48.

elecciones, plebiscitos y referendos en los territorios fideicometidos y no autónomos, entre los que podemos destacar:

-Supervisión del plebiscito de Togo (bajo administración británica en 1956).

-Supervisión de elecciones en Togo (bajo la administración francesa en 1958).

-Supervisión de plebiscito de Camerún Septentrional (1959 y 1961).

-Supervisión de plebiscito de Samoa Occidental (1961).

-Supervisión de elecciones en Rwanda-Urundi (1961-1962).

-Supervisión de referendum y elecciones de Guinea Ecuatorial (1968).

-Observación del plebiscito de las Islas Marianas (bajo fideicomiso de las Islas del Pacífico).

-Observación del plebiscito de Palau (bajo fideicomiso de las islas del Pacífico, 1987).

Una cuestión de importancia histórica es conocer si la participación de los observadores es la única alternativa que permite solucionar los problemas internos de los Estados, lo cual probablemente otorgará a la ONU mayor legitimidad y transparencia en el papel que desempeña en los procesos electorales o conflictos sociales nacionales, "aumentando la confianza y participación de los votantes en la transición política hacia una sociedad participativa y abierta,"<sup>21</sup> en el caso de las elecciones, pero en el caso de los problemas sociales, su importancia trascendería aún más, toda vez que de sus comentarios o conclusiones se pueden buscar nuevas alternativas para dar solución a esos problemas.

---

<sup>21</sup>Ibid. p. 3.

Algunas de las inquietudes de la comunidad internacional en la segunda mitad del siglo XX son sin lugar a dudas establecer instituciones y mecanismos democráticos, reafirmar el respeto de los derechos universales y fomentar activamente la participación de los ciudadanos en los procesos políticos nacionales.

En el caso de la democracia, la comunidad internacional busca una mayor intervención de la ONU y de otros organismos internacionales en actividades de protección de derechos humanos, especialmente de derechos civiles y políticos.

El nacimiento mismo de la ONU es una de las consecuencias de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, para luchar contra los regímenes totalitarios, por lo que muchos países buscaron adherirse a ella con el ideal de una "sociedad democrática", sin que fuera necesario definir ese concepto, pues cada quien estaba en posibilidad de entenderlo a su modo sin provocar ninguna controversia.

En la Carta Internacional de los Derechos Humanos se incluye el derecho de los pueblos a gobernarse por sí mismos y a elegir su género de vida. Dicha carta está constituida por cinco instrumentos jurídicos que definen y garantizan la protección de los derechos humanos:

- a) La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- b) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos (1966),  
d' los dos Protocolos Facultativos de este último pacto.

Es necesario mencionar que como los Estados se han adherido voluntariamente a la Carta, se torna obligatorio reconocer y observar estos derechos.

Los pactos internacionales de derechos humanos amplían y dan forma jurídica a los derechos humanos establecidos en la Declaración y prohíben toda forma de discriminación en el ejercicio de estos derechos. El artículo 1 establece que "todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación, en virtud del cual libremente determinar su régimen político y libremente buscan su desarrollo económico, social y cultural."<sup>22</sup>

En la resolución 1992/39 del 28 de febrero de 1992 y 1993/59 del 9 de marzo de 1993, relativas al fortalecimiento de las actividades de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos, mediante el fomento de la cooperación internacional y la importancia de la no selectividad, la imparcialidad y la objetividad, la

Comisión de los Derechos Humanos, manifestó que  
"en virtud del principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su régimen político y procurar su desarrollo económico, social y cultural, y que todos los Estados tienen el deber de respetar este derecho en el marco de las disposiciones de la Carta de las Naciones

---

<sup>22</sup>NACIONES UNIDAS: Derechos Humanos: La Carta Internacional de Derechos Humanos; Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1993, p. 8.

Unidas, lo que incluye el respeto a su integridad territorial."<sup>23</sup>

Asimismo existen numerosas declaraciones de la Asamblea General relativas al reconocimiento de los esfuerzos de la comunidad internacional para fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas, sin poner en tela de juicio el derecho soberano de cada Estado a elegir y desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales, se adecuen o no a las preferencias de otros Estados. Es por ello que la ONU misma se opone a la intervención de otros Estados en los asuntos relativos a la realización de elecciones y cuando ella misma interviene, es necesario cumplir con determinados requisitos que ella misma impone, tales como que los Estados miembros sean los que soliciten su asistencia en los procesos electorales en forma expresa y a excepción de la prestación de asistencia técnica, la participación de las Naciones Unidas debe estar apoyada por toda la estructura política del país, aunque se deberán tener en cuenta las costumbres, circunstancias y tradiciones populares del país de que se trate, así como el marco jurídico básico para el proceso electoral, mismo que debe estar conforme con los principios pertinentes enunciados

---

<sup>23</sup>Flores Liera. Op. Cit. p. 10-11

en los pactos internacionales fundamentales de derechos humanos.<sup>24</sup>

Este es sólo un ejemplo de las actividades realizadas por la ONU para promover la protección efectiva de los derechos humanos y las libertades fundamentales del ser humano, así como su constante búsqueda por consagrar el derecho de los pueblos a gobernarse a sí mismos y elegir su propio género de vida y régimen político.

Algunos países, sobre todo los occidentales han pretendido dar una definición de democracia con el fin de convertirlo en una "precondición para el respeto de los derechos humanos", pero se ha manifestado claramente que dichos países lo que pretenden es fortalecer su intervencionismo en los asuntos internos de los Estados, por lo que la ONU ha incrementado sensiblemente sus actividades de protección, promoción y supervisión de los derechos humanos, en especial los derechos civiles y políticos, "en áreas que hasta hace muy poco tiempo eran consideradas del dominio exclusivo de los Estados, como la cuestión de los procesos electorales."<sup>25</sup>

Evidentemente la definición del régimen político es un asunto que compete exclusivamente a la jurisdicción interna de cada Estado, y las pretensiones de imponerlo o modificarlo desde fuera, aun tratándose de un organismo

---

<sup>24</sup> Ibid p. 11

internacional constituye una violación a los principios de autodeterminación de los pueblos y al de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Es por ello que la ONU ha manifestado en reiteradas ocasiones que la "asistencia y apoyo que presta a las iniciativas de los gobiernos para promover y consolidar las democracias nuevas o restauradas, no apoya o promueve ninguna forma concreta de gobierno",<sup>26</sup> al mismo tiempo que aclaraba que...

"las Naciones Unidas no promueven a la democracia como la mejor forma de gobierno que los países pueden adoptar, sino como una meta a la que pueden optar todos los pueblos y culturas. Como un paso hacia la democratización de sus procesos internos, la ONU puede brindarles apoyo en la preparación y celebración de sus comicios electorales..."<sup>27</sup>

Por democratización, el Secretario General entiende un proceso en virtud del cual una sociedad autoritaria adquiere un carácter cada vez más participativo mediante mecanismos tales como las elecciones periódicas de los órganos representativos, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, una administración pública transparente, un poder judicial independiente y una prensa libre. Ese objetivo puede lograrse únicamente por etapas, cuando una sociedad autoritaria gradualmente deja de serlo. El ritmo a que avance la democratización dependerá

---

<sup>25</sup> Ibid p. 12.

<sup>26</sup> Resolución 49/30, del 7 de Diciembre de 1994.

<sup>27</sup> Flores Liera. Op.Cit. p. 13-14.



inevitablemente de una serie de factores políticos, económicos, sociales y culturales, algunos de los cuales, en algunas sociedades, tal vez no se presentan tan rápidamente. Para que este proceso de democratización pueda llevarse a cabo, considera necesario promover una cultura democrática que para que tenga arraigo en la sociedad deberá cumplir con determinadas condiciones:

A) En primer lugar y ante todo, debe existir la voluntad política, tanto en el plano gubernamental como en la comunidad de ciudadanos en general, de avanzar hacia una forma más democrática de gobierno.

B) Los ciudadanos de dicha comunidad deben disponer de los medios para participar democráticamente en los procesos de adopción de decisiones de la sociedad. Los requisitos mínimos a ese respecto incluirían la capacidad para:

a) participar en elecciones libres e imparciales; y

b) asociarse libremente y constituir partidos o movimientos políticos para permitir de esa manera que se desarrolle un sistema multipartidario o coaliciones de partidos y movimientos; y gozar de pleno acceso a la información, incluidos los recursos de los medios de comunicación independientes.

C) Esas condiciones no bastan por sí mismas. La democracia no puede ser meramente formal: para que funcione como un proceso eficaz, necesita una sociedad civil desarrollada y que pueda expresar sus ideas, así

como una cultura política de participación y consulta. La intervención de las Naciones Unidas puede ayudar a los Estados a establecer las instituciones y los mecanismos democráticos; pero la experiencia ha demostrado que también puede ser necesaria una intervención para fortalecer la cultura subyacente de la democracia.<sup>28</sup>

El concepto de democracia no puede ser encajonado en una definición establecida por ningún Estado, pues cada individuo y cada sociedad la percibe a su manera, dando diferente peso a los elementos que la integran, y que son muchos de ellos de aceptación universal: la participación ciudadana durante el proceso electoral, la garantía de los principales derechos de libertad, la existencia de varios partidos en competencia, la toma de decisiones colectivas o concertadas con base en el principio de mayoría, elecciones libres y periódicas, sufragio universal expresado a través de la lucha competitiva por el voto del pueblo, la transparencia de la gestión pública, la existencia de medios de comunicación accesibles y libres, y la independencia de los poderes del Estado.

La ONU ha realizado funciones de observación, verificación, supervisión, control y organización de elecciones en países independientes, y su presencia se ha ido consolidando para facilitar la pacificación de los conflictos internos o proporcionar asistencia técnica en materia electoral, o bien, en países que acaban de superar

---

<sup>28</sup>Ibid p. 14-15

guerras civiles, les ha ayudado a transformar a los movimientos armados rebeldes en partidos políticos establecidos. En este mismo orden de ideas, la ONU está gestando una nueva forma de operaciones tendientes a mantener la paz y la seguridad internacionales, pero ello implica su intervención en ámbitos de la jurisdicción interna de los Estados, provocando situaciones que no tienen una dimensión clara a nivel internacional aun cuando su presencia sea únicamente como mediador, por lo que es necesario que ese nuevo concepto de paz esté acorde y respete los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados.

De no ser así, se generaría desconfianza entre los Estados miembros, como en el caso de Somalia y Haití, en las que el Consejo de Seguridad determinó intervenir bajo el pretexto de "asistencia humanitaria y democracia" respectivamente. Ambas situaciones se han interpretado como una violación al principio de no injerencia en la jurisdicción interna de los Estados, y que "tienden a generar desconfianza en el apoyo proporcionado por la Organización", puesto que no medió solicitud expresa de los Estados en los que intervino, justificando así el temor de algunos países para que la ONU interfiera en sus procesos nacionales,

"ya que en diversas ocasiones la buena voluntad de los Estados para lograr un mundo mejor, muchas veces contiene como trasfondo objetivos claramente intervencionistas que responden a los intereses particulares de quienes los promueven. La realización de una

intervención en los asuntos que corresponden a la jurisdicción interna de los Estados, muchas veces es justificada como una medida preventiva, ya que si el conflicto no es controlado a tiempo, este puede traspasar las fronteras nacionales y convertirse en un problema de mayores dimensiones que alteraría irremediablemente la paz y seguridad internacionales, por lo que no quedando otro remedio, los países deben de unirse para tomar cartas en el asunto y resolver el problema a través de Naciones Unidas que sería la instancia apropiada para que de manera velada y discreta puedan intervenir en los asuntos internos de los Estados."<sup>29</sup>

Por ello la ayuda que ofrece la ONU es en relación únicamente a los países que solicitan su apoyo en torno a la organización de elecciones libres y justas, redacción de constituciones, el fortalecimiento de los derechos humanos, el mejoramiento de las instituciones judiciales, la incorporación de los insurgentes a la vida civil, y ayudando a transformar a la resistencia en partidos políticos y fomentar la creación de una cultura pro democracia.

Algunos ejemplos al respecto son: que tan solo durante el periodo comprendido entre 1989-1995, la ONU recibió 94 solicitudes de asistencia electoral proveniente de 63 Estados miembros, y de ellas aceptó 82, y las 12 restantes no fueron aceptadas por haberse presentado en forma extemporánea pues la ONU no hubiera estado en posibilidades de emitir un dictamen "objetivo y darle sentido a su asistencia". Con esos números se puede

---

<sup>29</sup>Ibid p. 17.

demostrar que la comunidad internacional está en general, interesada en establecer instituciones y mecanismos democráticos, reafirmar el respeto de los derechos universales y fomentar activamente la participación de los ciudadanos en proceso político nacional.

En un principio, la actividad de la ONU se centró en la atención a procesos electorales, pero poco a poco se ha ido extendiendo a otros ámbitos de acción en la vida social de los Estados, es por ello que se ha llegado a cuestionar no solamente la democracia, sino las libertades que forman parte del proceso democrático y que afectan inclusive la libertad de expresión de los individuos, pues:

"...la libertad individual constituye teóricamente la máxima expresión de la democracia, sin embargo, la libertad origina la aparición de grupos que defienden diferentes intereses y crean demandas generando la existencia de diversos poderes que no garantizan por sí mismos que el gobierno vaya a escuchar las demandas ciudadanas por igual. A ello se debe añadir el hecho de la pluralidad individual, ya que los grupos adquieren la categoría de sujetos políticos relevantes, pero a costa de reducir la capacidad política de los individuos. En este contexto, la única posibilidad que se le permite al ciudadano es la de optar entre partidos o grupos políticos rivales que previamente le vienen dados, por lo que no cabe otro tipo de participación política y la posibilidad de elección entre alternativas diferentes resulta muy limitada"<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>GURUTZ, JAUREGUI. La Democracia en la Encrucijada. p.110-111.

Debido a las relaciones existentes entre el Poder y la sociedad en América Latina, es muy evidente que los gobiernos, en los que se puede incluir el mexicano,

"...permiten legitimar las relaciones de poder existentes, sin cuestionar el poder político de los gobernantes. Cuando este se llega a cuestionar, y se ponen en duda los resultados de las elecciones, el gobierno busca demostrar la transparencia del proceso electoral, al lograr "comprobar" que los votos de los electores realmente favorecieron al partido hegemónico triunfante. Y, en muchas ocasiones, logran comprobar que los votantes realmente les dieron su apoyo, y el fraude electoral no tiene cabida. Esto se puede atribuir, en parte, a que los partidos políticos al momento de hacer sus campañas, ofrecen a los ciudadanos dinero, despensas, premios, etc., a cambio de obtener su voto. Naturalmente, saben a cuales sectores deben acudir. Si por la vía pacífica no logran sobornarlos, los amenazan con quitarles los pocos bienes materiales que tienen, o afectarlos de alguna manera. Sobra decir, que estos métodos represivos, vician los derechos humanos de los electores, porque limitan su derecho a escoger libremente la opción política de su preferencia y manifestar su propia decisión. Claro que este tipo de métodos, conducen forzosamente al triunfo del partido que ha mantenido el poder durante mucho tiempo."<sup>31</sup>

Conforme los medios de comunicación hacen su aparición en lugares en los que antes no existían, se hace evidente la necesidad de fortalecer la conciencia política y más aún en lugares como Latinoamérica, donde la población demanda cada vez mayor participación en la toma de decisiones, pero los gobiernos no han evolucionado al mismo ritmo, por lo que su respuesta casi

---

<sup>31</sup>Flores Liera. Op Cit. p. 39.

siempre es modificando leyes e instituciones electorales para "dar mayor transparencia al proceso electoral", sin embargo sus esfuerzos son limitados. En la actualidad todavía se observan medidas ilegales en la propaganda y presión ejercida por los partidos políticos o grupos en el poder con el fin de influir en el voto de los electores que van desde

"regalarles despensas, darles dinero, darles tierra, o amenazándoles que si no votan por ellos, les pueden quitar sus tierras, meterlos a la cárcel, golpearlos, maltratarlos, etc. En la medida en que estos regímenes sigan valiéndose de este tipo de métodos represivos para obtener y mantener su poder, será la medida que obtengan la respuesta de la población. No sirve de nada ser un país de leyes, cuando las leyes no son ejercidas por las propias autoridades..."<sup>32</sup>

#### **2.4.- EL DERECHO DE GENTES Y EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS CONFLICTOS ARMADOS.**

Como ya quedó dicho arriba, el derecho humanitario tiene una enorme relación con el derecho internacional, pues interviene en todos aquellos conflictos armados que involucran a diferentes Estados, en tanto que los derechos humanos ven su ámbito de acción en los conflictos armados internos, sin embargo, en fechas recientes, ambos tipos de derechos se ven conectados al ampliar sus esferas de participación. En el presente apartado nos ocuparemos de señalar algunos puntos de trascendencia.

---

<sup>32</sup> Ibid p. 40.

Ambos se ocupan de dos problemas fundamentales: La protección de la "persona humana" y el respeto a su dignidad.<sup>33</sup>

El derecho humanitario es el derecho objetivo, es decir, de emergencia aplicable a los conflictos armados, en tanto que el derecho internacional de los derechos humanos es subjetivo, orientado a la protección de los derechos individuales, sociales y de solidaridad del individuo y de la comunidad internacional.<sup>34</sup>

El derecho internacional de los derechos humanos es permanente, en tanto que el derecho humanitario sólo es aplicable a cuestiones de conflicto armado, y en este caso hay que aclarar que existen dos tipos, los internacionales y los internos.

En el plano internacional, la ONU define al conflicto armado como "un choque armado entre sujetos del derecho internacional que constituye un acto de agresión, altere la paz o amenace la convivencia internacional." En tanto que el conflicto armado interno se refiere a una "gran conmoción interna o disturbio interno, por ejemplo, una guerra civil, un golpe de estado, que sacudan el orden jurídico existente."<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Díaz Muller, Luis T. "El derecho internacional humanitario y los derechos humanos: un enfoque latinoamericano" en La Rebelión en Chiapas y el Derecho, p. 74.

<sup>34</sup> Gros Espiell, Hector. Derechos Humanos. p. 75.

<sup>35</sup> Díaz Muller, Op. Cit. p. 79.



Sin embargo, debemos aclarar que en la actualidad ya no se puede argumentar la jurisdicción interna como pretexto para no respetar los derechos humanos, como aducían algunas dictaduras latinoamericanas, pues ahora es una materia regulada tanto por el derecho interno como por el derecho internacional.

El derecho internacional se ocupa entre otras cosas de los problemas bélicos entre los Estados, y deja a consideración de los ordenamientos jurídicos internos lo relativo a los conflictos armados que se suscitan dentro de ellos.

En este ámbito de acción, tanto los Estados como las organizaciones internacionales tienen una amplia competencia internacional. No obstante, existen otros sujetos de derecho de gentes que nacen con motivo de una situación de beligerancia y que se extinguen con ella, es decir, tienen una vida efímera, aunque interesante por sus características.

Generalmente este tipo de organizaciones se dedican a cuestiones de derecho internacional, aunque hay ocasiones en que por razones que obedecen al interés de eliminar en alguna medida la crueldad entre los grupos combatientes, o bien, a razones políticas, el derecho internacional ha ido adoptando normas que se aplican a las partes en luchas no internacionales.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup>Por ejemplo, el artículo 3° de las convenciones de Ginebra, el Protocolo II adicional de 1977 y las normas consuetudinarias sobre la guerra civil.

Existen ciertas normas pertenecientes al derecho de gentes que pueden fácilmente aplicarse a conflictos no internacionales, por ejemplo: El protocolo I que amplía la definición de *conflicto armado internacional* e incluye en ese concepto a todos aquellos conflictos entre Estados y movimientos de liberación nacional.

Dentro del marco jurídico interno de los Estados, podemos mencionar cuatro figuras que se convierten por sus características en sujetos del derecho internacional:

- a) los sujetos de derecho humanitario.
- b) los insurgentes.
- c) la comunidad beligerante.
- d) los movimientos de liberación nacional.<sup>37</sup>

#### **2.4.1. - SUJETOS DE DERECHO HUMANITARIO**

Como queda dicho arriba, el derecho humanitario ha adquirido en la actualidad un gran auge, sin embargo, debemos aclarar quienes son o pueden ser sujetos de derecho humanitario. Primeramente diremos que son todos aquellos individuos que conforme a lo establecido en los lineamientos internacionales pueden y deben recibir ayuda humanitaria, o aquellos que ven peligrar sus derechos en el contexto de un conflicto armado con o sin carácter internacional.

En el caso que nos ocupa, es decir, en los conflictos armados sin carácter internacional, podemos decir que

---

<sup>37</sup> Por sus características, en este trabajo le dedicaremos un apartado especial, pues es importante para la presente investigación.

existen algunas disposiciones relativas a delimitar quienes son sujetos de derecho humanitario. Así pues, existen dos disposiciones básicas que lo especifican: la Convención de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y el Protocolo II de 1977 adicional a dichas convenciones los cuales establecieron algunas normas de derecho humanitario aplicables a conflictos armados no internacionales en concreto:

A) El artículo 3° de la convención de Ginebra establece que las partes contendientes en un conflicto armado sin carácter internacional que se desarrolle en el territorio de un Estado contratante, darán trato humanitario a las personas que no participan directamente en las hostilidades y prohíbe también ciertas medidas contra ellas, además de establecer que tanto heridos como enfermos deben ser recogidos y cuidados.

Las partes a las que se refiere esta cláusula pueden ser un Estado y un grupo en armas o dos grupos armados en conflicto entre sí. "La norma no condiciona su aplicación al grupo o grupos a ningún reconocimiento, sino que depende solo del hecho del conflicto armado."<sup>38</sup>

y en este sentido, se nos presenta una cuestión de gran importancia, pues ciertamente cuando un Estado firma este acuerdo, adquiere derechos y obligaciones, pero ¿qué pasa con los grupos armados que evidentemente no son parte del tratado? ¿Crea también obligaciones jurídicas para el o

---

<sup>38</sup>Barberis, Op. Cit., p. 117.

los grupos en armas? Debemos contestar que en principio, no es posible imponer una obligación a un tercero que no es parte en dicho procedimiento mediante el procedimiento de creación de normas convencionales,<sup>39</sup> por lo que en estos casos el derecho humanitario se apoya en el derecho consuetudinario el cual prevé casos en que sí es posible.<sup>40</sup> Por ejemplo cuando se imponen obligaciones a un nuevo ente que se crea y cuyas normas van a tener como ámbito de validez espacial un territorio perteneciente a uno o alguno de los contratantes, asimismo las convenciones de Ginebra atribuyen derechos al o los grupos en armas, pues según el derecho internacional general, es posible que un tratado adjudique derechos a terceros. Así pues, podemos concluir que el grupo que es contendiente en un conflicto armado sin carácter internacional es sujeto de derecho de gentes.

B) el Protocolo II de 1977 se refiere a conflictos armados sin carácter internacional que se desarrollan en el territorio de una de las partes contratantes, pero para que se de este supuesto es necesario que existan dos condiciones en torno a los grupos armados diferentes al Estado firmante:

a) que el grupo armado tenga cierta organización y actúe bajo un jefe responsable.

b) que ejerza un control tal sobre una parte del territorio nacional que le permita llevar a cabo

---

<sup>39</sup>pacta tertiis non nocent. en ibid. p. 118.

<sup>40</sup>Barberis. Fuentes del Derecho Internacional. p. 125-126.

operaciones militares continuas y concertadas, y aplicar las normas del Protocolo II.

No se incluyen en estos puestos aquellos grupos que intervienen en situaciones de tensión y tumultos internos, como los actos aislados y esporádicos de violencia y otros hechos análogos que no son considerados como conflictos armados. <sup>41</sup>

En ese mismo orden de ideas, existen sujetos que se encuentran obligados a la protección de ciertos bienes culturales conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Convención de la Haya del 14 de Mayo de 1954, en el cual se estipula que los sujetos beligerantes son sujetos de derecho de gentes "en virtud solamente de las obligaciones internacionales impuestas por el tratado de 1954"<sup>42</sup>

#### **2.4.2.- LOS INSURGENTES**

En este caso, según el derecho consuetudinario, estos adquieren personalidad internacional a partir de su reconocimiento como beligerante pues la actividad de los insurgentes se encuentra regulada por el derecho interno del Estado en que la insurrección tiene lugar y conforme a su legislación, el Estado puede adoptar, para eliminar dicha insurrección todas las medidas que pone a su disposición su ordenamiento jurídico tales como: estado

---

<sup>41</sup> Ver Código Penal, capítulo de delitos políticos, pero sería interesante analizar más detenidamente el tema.

<sup>42</sup> Barberis. Los Sujetos del Derecho internacional. p. 121.

de emergencia, ley marcial, estado de sitio, etc., y en caso de que la insurrección dispusiera de buques, podría declararlos como piratas, aunque esta última medida sólo tiene validez en el ámbito interno, puesto que en el terreno internacional, sólo se considera que hay piratería cuando efectivamente un buque realiza los actos de depredación que configuran este delito *juris gentium*

"Para los Estados extranjeros, la insurrección es un hecho frente al cual pueden tomar determinadas medidas de orden interno. Estas disposiciones dependen de las relaciones políticas y económicas de cada país con el Estado en el que tiene lugar la insurgencia. En general, los demás Estados tratan de prevenir los efectos que aquella puede tener en su territorio y pueden dictar reglamentaciones relativas a control de cambios, abastecimiento de petróleo u otros productos de que es abastecedor el país en insurgencia, etc. En el orden político, los Estados suelen establecer normas tendientes a que sus nacionales no se comprometan en la contienda y otras reglas previendo el caso de que un buque de guerra, un avión militar o tropas insurrectas entren en su territorio...La circunstancia de que algún Estado dicte normas preventivas en su derecho interno no implica reconocer la insurgencia en el ámbito internacional u otorgar al grupo insurgente derechos u obligaciones en ese plano."

Así, el denominado "reconocimiento de insurgencia" consiste en comprobar que en un país extranjero hay una revolución (a cuyos integrantes no reconoce como beligerantes) y, en ciertos casos, en adoptar medidas de derecho interno frente a ese hecho. Ahora bien, este reconocimiento se justifica en el orden internacional pues impide que los Estados extranjeros puedan tratar a

los insurgentes como piratas o delincuentes, lo cual no deja de ser muy ambiguo, pues sólo se trata de atribuirles determinados derechos y obligaciones en el plano internacional y no de reconocerlos como beligerantes.

En este mismo orden de ideas cabe mencionar que se trata de saber si un Estado sólo tiene libertad para atribuir o no a los insurgentes una personalidad ya determinada por el derecho consuetudinario o si puede también limitar por su propia decisión los derechos y obligaciones que reconoce a dichos insurgentes. No se puede dar una respuesta precisa a esta cuestión, pero sí podemos señalar con Barberis que "si bien la personalidad de los insurgentes se origina como consecuencia de una situación de beligerancia, ella se limita a admitir su autoridad en la zona efectivamente ocupada, pero no comprende el derecho de beligerancia."<sup>43</sup>

#### **2.4.3.- LA COMUNIDAD BELIGERANTE.**

Es una figura que tiene su origen en el siglo XIX y que en la actualidad forma parte del derecho internacional general.

Al estallar un movimiento revolucionario en un Estado, sus autoridades se valen de los medios que le confieren las normas internas para sofocarlo, las cuales

---

<sup>43</sup>ibid. p.123

se encuentran generalmente en la Constitución, el Código Penal y en otras leyes que contemplan la seguridad del Estado, puesto que es un acontecimiento regulado por el derecho estatal, sin embargo, existen diferentes normas del derecho internacional aplicables, de acuerdo a las características de la misma, como en el caso del derecho humanitario o sobre protección de determinados bienes culturales ya mencionados,<sup>44</sup> por lo que puede existir un reconocimiento de insurgencia.

Puede suceder que el gobierno conforme a las características del conflicto necesite conducir la represión según las leyes de la guerra o bien, que los insurgentes controlen una parte del territorio nacional y el Gobierno no quiera responsabilizarse de los actos realizados en dicha zona, por lo cual el mismo gobierno les otorga a los beligerantes el reconocimiento como insurgentes.

Puede ser también que el reconocimiento como beligerante provenga de un Estado extranjero, el cual quiera proteger a sus nacionales o tenga intereses económicos o políticos en el territorio del Estado en el que existe el movimiento revolucionario, por lo cual decida darle dicho reconocimiento para tratar a ambas fuerzas en un plano de igualdad.

---

<sup>44</sup> artículo 3 de las convenciones de Ginebra de 1949 y el Protocolo II de 1977 o en el artículo 19 del tratado de la Haya de 1954.



Un Estado extranjero puede reconocer la beligerancia en los siguientes casos:

- a) Cuando se hallan en posesión efectiva de una parte del territorio nacional.
- b) Cuando sus autoridades ejercen de hecho la jurisdicción de dicho territorio.
- c) Cuando sus tropas poseen una organización y conducen la lucha según las leyes y las costumbres de la guerra.

Dicho reconocimiento de beligerancia puede hacerse en forma:

- a) expresa.
- b) tácita.

En el ámbito interno, rara vez el Gobierno constituido reconoce expresamente a los beligerantes, generalmente lo hace en forma tácita realizando actos que presuponen el ejercicio del *jus belli*, tales como:

- a) declaración del bloqueo de un puerto en poder de los insurgentes.
- b) La celebración de un armisticio.
- c) La aceptación de una mediación, etc.

El reconocimiento no se puede hacer mediante sentencia judicial, y la forma de reconocimiento de beligerancia por parte de terceros Estados generalmente es mediante la proclamación de neutralidad.

En el mismo sentido, los insurgentes, con dicho reconocimiento constituyen la "Comunidad Beligerante", haciéndose destinataria de las normas del derecho de guerra y las relaciones entre ambos contendientes se rigen por las normas consuetudinarias en materia de guerra y por los acuerdos concertados entre ellos, aun cuando en el caso de ser vencidos los insurgentes pueden

ser juzgados conforme al derecho penal interno y en el caso del reconocimiento de terceros Estados, estos se obligan a respetar las normas sobre neutralidad respecto de las partes en conflicto.

La comunidad beligerante puede establecer su propia organización y dictar las normas para asegurar su jurisdicción en el territorio que ocupa en forma efectiva aunque ese ordenamiento jurídico tiene el carácter de provisional y en el caso de que la revolución triunfe, adquiere el carácter de orden jurídico estatal y si aquella fracasa, desaparece.<sup>45</sup>

por lo antes expuesto se concluye que la comunidad beligerante es un sujeto de derecho humanitario internacional.

## **2.5.- LOS MOVIMIENTOS DE LIBERACIÓN NACIONAL Y EL DERECHO DE GENTES.**

Algunas de las formas en que se manifiestan los conflictos armados internos en los Estados, es la Revolución, el Golpe de Estado, o los Movimientos de Liberación Nacional, en este último caso, que es el que nos interesa más directamente, podemos mencionar que posee características muy especiales, a saber:

a) Poseen un orden jurídico propio igual que las demás entidades con personalidad internacional.

---

<sup>45</sup> Ellul, Jacques. Autopsia de la Revolución.

b) Nacen con motivo de una situación de beligerancia y se extinguen con ella; a veces su vida es efímera pero en ocasiones puede durar varios años su lucha.<sup>46</sup>

c) Su vida concluye cuando termina la lucha de liberación y se logra la independencia del nuevo Estado.

d) Su existencia no está ligada al reconocimiento previo por parte de ningún sujeto internacional.

e) No es necesario que ejerzan jurisdicción sobre un territorio determinado.

f) Su personalidad jurídica es muy amplia, pues desarrollan actividades en planos diferentes al del puro y simple derecho de guerra por ejemplo poseen embajadas, suscriben tratados, etc.

Por otra parte, los ámbitos en que se manifiestan los movimientos de liberación nacional dentro del derecho de gentes es:

A) El derecho humanitario.

B) El derecho de los tratados.

C) Las relaciones diplomáticas.

A) *El Derecho Humanitario*: Cuando se aplican las convenciones de Ginebra, las partes en conflicto se convierten en titulares de derechos y obligaciones en el plano internacional, sin embargo, sus disposiciones son relativas a los movimientos de liberación nacional en cuanto a su lucha contra la dominación colonial y contra los regímenes racistas.<sup>47</sup> Esta legislación permite a los movimientos de liberación nacional abrazar los postulados de las convenciones de Ginebra, sin embargo hasta 1983 ninguno había hecho uso de la misma, puesto que saben de antemano que los Estados contra los que combaten no van a

---

<sup>46</sup> Características comunes con otros sujetos internacionales como la comunidad beligerante, los insurgentes, los sujetos de derecho humanitario.

<sup>47</sup> Convenciones de 1949, protocolos adicionales de 1977, elaborados en la Conferencia diplomática de 1974, el Protocolo I que entró en vigor el 7 de Diciembre de 1978 en su artículo 1, parágrafo 4; el artículo 96, parágrafo 3.

ratificar el Protocolo I y se ven obligados a utilizar otra estrategia consistente en realizar una declaración unilateral dirigida a veces al Comité Internacional de la Cruz Roja obligándose a respetar las disposiciones de la Convención de Ginebra y el Protocolo I en lo relativo al derecho humanitario.

El artículo 7, párrafo 4, inciso b) de la convención del 10 de junio de 1981 establece que un movimiento de liberación nacional puede manifestarse en forma unilateral a favor de la aceptación de las convenciones de Ginebra en lo relativo a la prohibición o limitación del empleo de ciertas armas clásicas. Pero si el Estado contra el que se lucha no lo ratifica, entonces no puede obligarse a ambos contendientes. Sin embargo cuando dicho Estado ratifica el Protocolo I de 1977 o está regido por él, entonces basta que el movimiento de liberación nacional se obligue a aplicar la convención de 1981 y los protocolos anexos pertinentes para que ambos adquieran derechos y obligaciones.

B) *El Derecho de los Tratados:* Los movimientos de liberación nacional han suscrito acuerdos entre sí y también con los Estados.

Con los Estados firman tratados relativos a la finalización de la guerra de liberación y la obtención de la independencia, a cuestiones de límites y al establecimiento de las fuerzas armadas de liberación en el territorio de un país.

Quando conciertan acuerdos entre sí son con el fin de coordinar la acción en la lucha armada o en las negociaciones a llevarse a cabo con el Estado contra el cual combaten.<sup>48</sup>

C) *Las Relaciones Diplomáticas*: Los movimientos de liberación nacional mantienen también relaciones oficiales con los Estados y algunos de ellos participan como miembros en ciertas organizaciones internacionales, las cuales se dan mediante visitas oficiales que los dirigentes de los movimientos de liberación nacional realizan a los países, específicamente a los que les prestan ayuda económica o sostienen políticamente su causa; también se da el establecimiento de misiones permanentes u oficiales en diferentes países aunque algunas poseen un servicio diplomático más desarrollado, mientras que otros sólo tienen una oficina en los países que los apoyan.

## 2.6.- PRIMEROS RASTROS DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES

El primer antecedente que encontramos sobre los observadores es el concepto de *observación de la paz*, el cual fue introducido por la Sociedad de Naciones para acciones de la Organización Mundial a base de los artículos 10, 11, 15, y 16 del pacto de la Sociedad de

---

<sup>48</sup>ver ejemplos en ibidem.

Naciones en las situaciones críticas internacionales, por medio de observadores o investigadores enviados a la zona de la crisis por la organización.

La Sociedad de Naciones usó este medio en 1919-1924, en el caso de Klaipeda Vel Memel; en 1920 en la controversia sobre las islas Aaland y el conflicto entre Lituania y Polonia; en 1920-35 en el caso del Sarre; en 1921 en el caso de las disputas territoriales entre Yugoslavia y Grecia; en 1923 en el caso de Corfú; en 1925 en el caso de Mosul y en la crisis griego-bulgara; en 1931-33 en el conflicto de Manchuria, en 1932-35 en el caso de Leticia y en 1934-36 en la guerra de Italia contra Etiopía.

Posteriormente, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas ofrecieron sus servicios de observación de la paz en más de 100 casos y mandaron observadores de la organización llamados Observadores de la Paz, en todos los casos de crisis importantes en Europa, África, Cercano y Mediano Oriente y en Asia del Sur, con excepción de la guerra de los Estados Unidos contra Vietnam.

En el mismo período, cuando surgen los procesos de descolonización -al finalizar la Segunda Guerra Mundial-, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas a algunas naciones en los siguientes ámbitos de acción:

A) La ayuda brindada a los Movimientos de Liberación Nacional.

B) Su consideración como representantes auténticos o legítimos de sus pueblos.

C) El otorgamiento del carácter de observadores.

El último punto es en el que nos interesa profundizar, ya que nuestro trabajo se refiere a ese tema precisamente.

Otro concepto en el mismo sentido, pero con ciertas variantes lo encontramos en la Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y de las Naciones Unidas, que nos dice que con ese nombre se denominó oficialmente a los representantes de los Estados que "no son miembros de la ONU," pero que fueron acreditados con estatuto oficial de observadores. Como en el caso de Suiza en 1945, Alemania Federal, Corea del Sur y Vietnam del Sur en 1954 y el Vaticano en 1964.<sup>49</sup>

Por su parte la Convención de Viena sobre Organizaciones Internacionales de 1975, entiende por *observador permanente* a la persona encargada por el Estado que la envía, de actuar como jefe de la Misión permanente de observación.

Al adquirir cierta importancia los Movimientos de Liberación Nacional, sus representantes fueron invitados en reiteradas oportunidades a exponer sus ideas y sobre todo para ser "oídos o participar de diversas formas por distintos organismos subsidiarios de las Naciones Unidas

---

<sup>49</sup> Osmańczyk. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. p. 789.

y a partir de 1972 por la cuarta Comisión de la Asamblea General,"<sup>50</sup> pero no es sino hasta 1974 cuando los Movimientos de Liberación Nacional dan un tercer paso en el ámbito institucional de las Naciones Unidas, cuando obtienen su carácter de observadores, pues mediante la resolución 3228 (XXIX) se hizo la invitación a los representantes de los Movimientos de Liberación Nacional reconocidos por la Organización de la Unidad Africana para que participaran regularmente y de conformidad con la práctica anterior "en calidad de observadores" en los trabajos pertinentes de las Comisiones Principales de la Asamblea General y de sus órganos subsidiarios interesados, así como en conferencias, seminarios y otras reuniones celebradas con los auspicios de las Naciones Unidas que sean de interés para sus países.<sup>51</sup>

En 1974 la OLP fue invitada por la Asamblea General de la ONU para participar en sus deliberaciones en sesión plenaria sobre la cuestión Palestina,<sup>52</sup> posteriormente en otra resolución<sup>53</sup> se le volvió a invitar para participar como *observador* en las sesiones y trabajos de la Asamblea General y en todas las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de dicha Asamblea y fue así que la OLP adquirió el carácter de observador permanente y a partir de entonces su participación ya no se mantiene

---

<sup>50</sup> Barberis, Op. Cit. p. 133.

<sup>51</sup> ibidem.

<sup>52</sup> Resolución 3210-XXIX.

<sup>53</sup> Resolución 3237-XXIX.



ligada a la cuestión palestina, como al principio. Además, posee también el "Estatuto de observador permanente" en algunos organismos especializados de las Naciones Unidas como la UNESCO, LA OIT, LA FAO, y LA OMS.

En el ámbito institucional de las Naciones Unidas, otros Movimientos de Liberación Nacional han adquirido sucesivamente "el carácter de destinatarios de cierta ayuda, de representantes auténticos de sus pueblos y de observadores, algunos de ellos de modo permanente,"<sup>54</sup> asimismo, en 1976 la SWAPC adquirió también carácter de observador permanente mediante la resolución 31/152. Sin embargo, y dichas resoluciones no son de carácter obligatorio y cabe mencionarlo, no hay norma en el derecho internacional positivo actual, conforme a la cual las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sean obligatorias para los Estados miembros, por lo que debemos concluir que las resoluciones de la Asamblea General como tales, no son normas jurídicas internacionales y "las resoluciones de la Asamblea General que reconocen a los Movimientos de Liberación Nacional como auténticos representantes de sus pueblos" y aquellas otras que les dan el carácter de observadores", no tienen efectos sino dentro de la misma organización que así los reconoce, y no fuera de ese ámbito, aun cuando sí llegan a tener algunos efectos jurídicos. Por ejemplo, cuando un funcionario de la ONU le niega al

---

<sup>54</sup>Barberis, Op. Cit. p. 134.

representante de la SWAPO o de la OLP el acceso a ciertos documentos o si el presidente de algún comité no le permite tomar la palabra en una reunión, aquel representante podrá hacer valer su carácter de observador ante el Secretario General de la ONU o bien, ante el órgano competente de la Organización y solicitar que se respete su situación.<sup>55</sup>

Posteriormente, esta figura se ha ido extendiendo en su ámbito de participación, ya no sólo como representantes de los movimientos de liberación nacional, sino que la misma ONU ha utilizado esa figura como una forma de lograr algunos fines para los que fue creada.

Específicamente en el caso de la descolonización, su participación se ha visto ampliamente reforzada con la figura de los observadores, quienes colaboran en forma aparentemente desinteresada en la preparación de elecciones y todo el contexto propio de ellas, de manera que no se inmiscuya en asuntos internos del país en cuestión y al mismo tiempo coadyuve al fortalecimiento de la democracia.

A continuación profundizaremos un poco más en este punto.

### **2.6.1. - EL OBJETIVO DE LA SUPERVISIÓN DE LA ONU.**

---

<sup>55</sup>ibid. p. 135.

Uno de los casos en que la ONU participa en la supervisión de problemas en algunos Estados, es el relativo a las elecciones, y el fin que persigue es asegurar que estos pueblos realicen sus elecciones y determinen su futuro libremente. Los procedimientos empleados han sido diversos, desde la designación de un comisionado hasta el nombramiento de una comisión que elabore las disposiciones electorales básicas para la organización de elecciones, así como de su celebración, y en los referendos, la formulación y aprobación del texto de la pregunta sometida a votación, pero siempre asesorado por un órgano de consulta apropiado de las Naciones Unidas.

En el caso de la *observación*, se designa un presidente por el Consejo de Administración Fiduciaria, (cuando son territorios fideicometidos) y cuando termina la operación, la misión presenta al órgano competente de la Organización un informe dando cuenta de la visita al territorio y de su observación de todos los aspectos y etapas de la consulta, incluyendo las conclusiones y las recomendaciones.

Tanto el momento como las circunstancias en que deberá de efectuarse la consulta popular está a cargo de la Autoridad Administrativa y de la misión visitadora de las Naciones Unidas, quien hace una recomendación tanto a órganos políticos de la organización tales como la

Asamblea General y el Consejo de Administración Fiduciaria.

En concreto, algunas de las actividades realizadas por la ONU son:

-Definición del calendario de las diferentes etapas del proceso electoral. -Establecimiento del sistema de votación.

-Fijación de las condiciones de ejecución de un programa de educación política.

-Arreglos para el día de las elecciones.

-Establecimiento de penas aplicables a los delitos relacionados con la votación.

-Recuento y tabulación de los votos.

-Declaración de los resultados y disposiciones sobre apelación y revisión.

-También han realizado consultas muy estrechas con las autoridades interesadas y examinado los diferentes aspectos del marco jurídico para asegurar su conformidad con los requisitos de la libertad completa y la imparcialidad.<sup>56</sup>

Uno de los operativos más importantes por su complejidad es el desplegado en Namibia, pues contó el GANUPT con representantes de 124 países, 900 civiles como personal internacional con función de observación del proceso electoral completo, 1500 oficiales de policía que supervisaron a la policía local y 4300 efectivos militares cuya misión fue vigilar la cesación del fuego entre la SWAPO y las fuerzas sudafricanas y el retiro y desmovilización de todas las fuerzas militares.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup>Flores Liera, Op. Cit. p. 56.

<sup>57</sup>Informe del Secretario General Sobre el Fortalecimiento de la Eficacia del Principio de la Celebración de Elecciones Auténticas y Periódicas. Documento de la Asamblea General. A/46/609, 19/XI/1991. En ibid. p. 62.

### 2.6.2.- LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ.

Otra de las actividades que realiza la ONU (GANUPT) son las operaciones para el mantenimiento de la paz. Las cuales son producto de una segunda etapa del GANUPT, y su importancia estriba en que incursionan en la jurisdicción interna de los Estados y realizan además, de las funciones de observación electoral, otras de observación para lograr el cumplimiento al respeto de los Derechos Humanos, proporcionan asistencia humanitaria, organización administrativa, creación de instituciones y reconstrucción de infraestructura y de servicios. Para ello no emplean la fuerza aun cuando están encaminados a atender cuestiones controvertidas de la vida nacional "con el fin de contribuir no sólo al control de un conflicto, sino a resolverlo"<sup>58</sup>

Las OMP fueron creadas con fines militares, cuando en caso de conflictos bélicos, la ONU pudiera desplegar contingentes militares que supervisaran y mantuvieran un cese al fuego asistieran al retiro de tropas, y coadyuvaran como fuerza de separación entre dos Estados beligerantes. En este caso, es necesaria la anuencia de los dos Estados en conflicto y se realiza la intervención cuando se ha alcanzado un alto en las hostilidades y el Consejo de Seguridad da su autorización. La intervención

---

<sup>58</sup> ibid. p. 63.

será sin afectar los intereses internos de los Estados y sin favorecer a ninguno de ellos.

La primera intervención de este tipo se dio en Medio Oriente, con el despliegue de *observadores militares* en la Organización de la Verificación de la Tregua de 1948 (ONUVT), ordenada por el Consejo de Seguridad en la guerra árabe-israelí.

En 1989, al establecerse el GANUPT, se amplió el campo de acción de las OMP, realizando tareas que implican mayor involucramiento del representante especial del secretario general en los procesos políticos de cada país, que van desde el despliegue de observadores militares, hasta el establecimiento de OMP de tipo multifuncional atendiendo "cuestiones controvertidas de la vida nacional,"<sup>59</sup> con más participación de contingentes civiles que buscan alcanzar la solución de conflictos internos.

Sin embargo, las OMP no están previstas en la carta, ni su regulación está codificada en ningún cuerpo jurídico, su origen se encuentra en la facultad que tienen las Naciones Unidas para crear operaciones y que está contenido en el capítulo VI de la carta, el cual establece que las Naciones Unidas está facultada para

---

<sup>59</sup>ibid. p. 64.

promover la solución pacífica de controversias mediante los diferentes órganos que la integran.<sup>60</sup>

Es evidente que al final de la Guerra Fría se ha gestado un nuevo clima internacional, en el cual las OMP responden con nuevas alternativas para solucionar problemas tales como:

-Las dificultades que enfrentan algunos regímenes políticos al perder el apoyo de las superpotencias. -  
La necesidad de fortalecer las instituciones políticas de los países.

- El derrumbe de las economías.
- Los problemas étnicos.
- La repatriación de los refugiados.
- La pobreza extrema.
- La ayuda humanitaria.

lo cual pone de manifiesto que con el hecho de que el enfrentamiento de bloques haya terminado, no se termina la inestabilidad mundial y que la paz y la seguridad internacionales siguen en peligro pues la tensión entre naciones, guerras civiles, secesiones, particiones, conflictos tribales, enfrentamientos étnicos, etc., siguen existiendo como parte de la vida cotidiana de los Estados y de la Humanidad, por lo que la ONU busca contribuir a la solución de esos problemas fomentando la participación política, protegiendo los Derechos Humanos, organizando elecciones y promoviendo el desarrollo democrático, económico y social, lo cual puede ser una nueva alternativa inclusive "inherente del nuevo concepto

---

<sup>60</sup>ibidem.

del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales."<sup>61</sup>

Ejemplos de ello los encontramos en Nicaragua en 1989; el Salvador en 1991; Mozambique y Camboya en 1992. Este último caso merece destacarse por su importancia, pues:

"La autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), creada por el Consejo de Seguridad el 19 de febrero de 1992, contó con un mandato amplio, se encargó de supervisar y controlar varios sectores de la administración del país (relaciones exteriores, información, defensa nacional, seguridad pública y finanzas), repatriación de refugiados, observación de la liberación de presos políticos, la supervisión de la cesación del fuego, la verificación del retiro definitivo de las fuerzas extranjeras, un amplio programa de limpieza de minas, y derechos humanos. Por vez primera, se confió a las Naciones Unidas la responsabilidad de organización y celebración de elecciones, supervisión del establecimiento de partidos políticos y organización de campañas políticas para preparar los comicios..."<sup>62</sup>

Otro ejemplo que podemos mencionar es el caso de Eritrea, en el que se mantuvo estrecho contacto con los dirigentes comunitarios y organizaciones sociales, se realizaron visitas aleatorias a centros de inscripción para supervisar la inscripción de votantes y verificar que todas las partes cumplieran con la proclamación del referéndum.

---

<sup>61</sup> ibid. p. 66.

<sup>62</sup> INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE EL APOYO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS A LOS ESFUERZOS DE LOS GOBIERNOS PARA LA PROMOCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS NUEVAS O RESTAURADAS: Documento de la Asamblea General A/50/332. 7/VIII/1995.



Conforme se ha ido acumulando experiencia en este terreno, se ha intentado participar y fortalecer la presencia de la ONU en los procesos de pacificación de conflictos internos o de proporcionar asistencia técnica en materia electoral.

"Esto significa que se está gestando un nuevo concepto de operaciones para mantener la paz y la seguridad internacionales. que implican la participación de la Organización en situaciones que abarcan el ámbito de la jurisdicción interna de los Estados en situaciones que no tienen una clara dimensión internacional pero cuyos conflictos buscan como mediador la presencia de la ONU para resolver sus problemas de organización interna. En este sentido es imprescindible que todo esfuerzo encaminado a promover la paz y seguridad internacionales se dirijan a respetar los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados<sup>63</sup>

La experiencia de la ONU descansa principalmente en los procesos de descolonización, pero conforme las necesidades del mundo en general y de los Estados en particular avanzan, se manifiesta la inquietud de proponer nuevas medidas que satisfagan dichos problemas y otros nuevos, tales como que no sólo las luchas armadas engendran conflictos, sino que los problemas internos de los Estados, como la hambruna, el derecho ecológico, la pobreza, los refugiados, la repatriación, las enfermedades y el atraso de la mayoría de la población mundial pueden dar lugar a una dimensión de inseguridad.

"Actualmente no existe una clara noción de cuales son los problemas de seguridad que el

---

<sup>63</sup>ibid. p. 69.

orbe enfrenta, lo que significa que la seguridad colectiva internacional atraviesa por un período de transición para definir las reglas bajo las cuales se toman acciones para establecer la paz y seguridad internacionales."64

---

<sup>64</sup>ibid. p. 70.

CAPITULO II  
LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES

1.- GENERALIDADES.

Para abordar el presente tema, debemos distinguir primero las diferencias existentes entre ciertos conceptos que en muchas ocasiones se utilizan como sinónimos pero que probablemente se presten a confusión en un momento determinado con el fin de delimitar lo mejor posible el tema que nos ocupa. Los conceptos son: *supervisión, observación, vigilancia, verificación y asistencia.*

En el caso que tratamos aquí, la ONU utiliza dos conceptos básicos: El de *verificación*, que implica la presencia de observadores de las Naciones Unidas que intervienen en asuntos electorales, en un territorio o país determinado, y el de *asistencia*, que abarca el

suministro de diversos servicios técnicos o de asesoramiento, sin incluir funciones de verificación.<sup>1</sup>

El término *verificación* se utiliza como sinónimo de *supervisión* y de *observación* de cualquier consulta popular, llámese elección, referendo o plebiscito.

El término *supervisión* se ha utilizado en los casos que describen la participación de las Naciones Unidas por cuenta propia, o conjuntamente con el órgano nacional competente, en la organización y celebración de una consulta popular, como en el caso de la descolonización, y generalmente es empleado para describir una presencia de las Naciones Unidas que abarca la totalidad del proceso de consulta popular.

## 2.- DEFINICIÓN DE OBSERVADOR INTERNACIONAL

Conforme a los criterios establecidos por la ONU, debemos entender la *observación internacional*, como las labores de los organismos auxiliares de la ONU con carácter de misiones de observadores, que controlan en una región definida la situación que amenaza la seguridad y la paz.<sup>2</sup>

El concepto de *Observadores de las Naciones Unidas* define oficialmente a los delegados de la ONU enviados a

---

<sup>1</sup> INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA EFICACIA DEL PRINCIPIO DE LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES AUTÉNTICAS Y PERIÓDICAS. Documento de la Asamblea General A/46/609, 19 de Noviembre de 1991.

<sup>2</sup> Osmańczyk. E. J. Op. Cit. p. 789.

los territorios en guerra o donde existe la posibilidad de un conflicto, con el objeto de reunir informaciones en el propio lugar y transmitir las al Consejo de Seguridad, de acuerdo con los principios de observación de la paz.<sup>3</sup>

La observación tiene un campo muy limitado. La misión se integra con un presidente designado por el Consejo de Administración Fiduciaria, o por un Presidente del Comité Especial. Al término de la operación, la misión presenta al órgano competente de la Organización un informe que da cuenta de la visita al territorio y de su observación en todos los aspectos y etapas de la consulta, junto con sus conclusiones y recomendaciones. El informe también es transmitido a la respectiva Autoridad Administradora.<sup>4</sup>

Con el tiempo, la ONU ha ido ampliando su participación más activamente en procesos de verificación electoral, debido al gran número de solicitudes que recibe en ese sentido, y por ello, en su resolución 46/137 de 1991, solicitó al Secretario General la designación de un coordinador que prestara asistencia en la coordinación y examen de las solicitudes recibidas.

La actividad de observación y asistencia electoral adquirió tanta importancia en la última década del siglo XX, que fue necesario para la ONU realizar una serie de cambios en su trámite, para facilitar su desarrollo, el

---

<sup>3</sup> ibidem.

<sup>4</sup> Flores Liera. Op. Cit. p. 76-77.

responsable de este asunto fue el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, quién para abril de 1992 creó dentro del Departamento de Asuntos Políticos una Dependencia de Asistencia Electoral bajo la responsabilidad del Señor Horacio Boneo, con el fin de prestar apoyo al coordinador en sus labores. Como hemos explicado, los antecedentes históricos de los observadores no sólo se limitan a cuestiones electorales aunque es la actividad más practicada por ellos y por la ONU en este caso, sin embargo, originalmente, la figura de los observadores fue creada con el fin de darle voz y participación a los representantes de distintos movimientos armados identificados como Movimientos de Liberación Nacional, y de hecho se les concedió por ese motivo una serie de derechos tales como que se les entregasen ciertos documentos o a que se les permitiese hacer uso de la palabra en un comité, pero ello significa únicamente que este personaje fue un sujeto en el orden jurídico de la Organización de las Naciones Unidas, y no en el derecho internacional, por lo que cuando se le otorgaba un derecho o se le establecía una obligación, era sólo dentro del orden jurídico de la organización misma, y no en el ámbito del derecho de gentes.

Siguiendo este mismo orden de ideas, y tomando en cuenta que era a través de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU que se les otorgaban derechos o señalaban obligaciones a los observadores, y que por

base en ellas se fue fortaleciendo la práctica de otro tipo de actividades a las cuales también se les denominó "observación", y que esto de alguna forma fue haciéndose costumbre, vale la pena preguntarnos si la existencia de esta figura jurídica podría fortalecerse legalmente a través del derecho consuetudinario, pues al respecto

Barberis opina que

"la repetición ininterrumpida de algunas de ellas [actividades o costumbres] en materia de movimientos de liberación nacional no constituye un elemento suficiente para aprobar la existencia de una norma consuetudinaria internacional" pues "si analizamos los trabajos preparatorios, los debates habidos en las comisiones y en el plenario de la Asamblea General con motivo de la aprobación de las resoluciones, particularmente aquéllas referidas al uso de la fuerza armada y su grado de aplicación práctica por las partes en conflicto, a la luz de las condiciones que la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia exige para el elemento material y la opinión juris del proceso creador del derecho consuetudinario, se llega a la conclusión de que la sola repetición de estas resoluciones no reúne las condiciones de una práctica general, ininterrumpida y constante *aceptada como derecho*"<sup>5</sup>

Sin embargo, no se puede negar que las normas del orden jurídico de la ONU constituyen un elemento que ha contribuido (junto con algunos otros) a la formación de ciertas normas jurídicas internacionales, y en este sentido, la práctica constante de la ONU en materia de observación ha permitido que aun cuando no se ha hecho la declaración expresa jurídicamente hablando, de la

---

<sup>5</sup>ibidem.

existencia de los observadores, como parte de dicho orden, si se acepta cada vez más su participación en determinados problemas de los Estados, tanto internos como externos. por lo que podemos decir, retomando la opinión de Miguel Acosta Romero y Jorge A. Castañeda, quienes refiriéndose a lo cuestiones electorales consideran que la observación internacional es

"la práctica que realiza una misión gubernamental o no gubernamental, mediante invitación expresa o sin ella a un país donde se celebran elecciones, plebiscitos y referendums, con el objeto de evaluar, fundamentalmente, el respeto al derecho de participación política tal como se formula en los instrumentos de derechos humanos que haya signado el país observado."<sup>6</sup>

En efecto, las necesidades actuales de los Estados se han encaminado hacia la "repetición ininterrumpida y constante de ciertos hechos", repetición de ciertas costumbres que favorecen la aparición de la figura de los observadores en el ámbito internacional, pues estos ocurren en la realidad y no nacen de declaraciones sin aplicación práctica, y en ese orden de ideas se considera que cuentan con la existencia del elemento material de la costumbre así como la de la *opinio juris*.<sup>7</sup>

Ciertamente, en la actualidad los observadores han ido cada vez más lejos en cuanto a las actividades que desarrollan, y se alejan cada vez más de la simple observación de las sesiones de las Naciones Unidas, o de

---

<sup>6</sup>Acosta Romero, Miguel y Castañeda González, Jorge A. La Observación Internacional de Elecciones, p. 3.

<sup>7</sup>Barberis, Op. Cit. p. 136.



las elecciones internas de un país, sus incursiones se han hecho extensivas a problemas de la más diversa índole, inclusive desafiando las normas internas de los Estados, los cuales tienen diferentes opiniones acerca de lo que hacen los observadores internacionales dentro de su territorio, por lo que hace falta todavía una definición que englobe todas y cada una de sus características, de sus funciones y de las limitaciones con que deben contar para poder intervenir en los asuntos internos o externos de los Estados, pues es evidente que lo que la ONU entiende por observadores o misiones de observación, de alguna manera está quedando obsoleto.

### **3.- CARACTERÍSTICAS DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES.**

En este apartado buscaremos destacar las características de los observadores internacionales conforme a la práctica de las Naciones Unidas, que es si no la única , sí una de las más serias y confiables en ese ámbito.

A) SE INTEGRAN EN MISIONES PEQUEÑAS Y BREVES: el término observación se emplea para describir pequeñas misiones integradas por representantes de los Estados miembros que se desplazan a un determinado territorio que por un periodo relativamente breve.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Tal y como ocurrió con las misiones enviadas para observar elecciones y referendos en el territorio fideicometido de las islas del Pacífico, y en Somalia francesa en 1977.

B) RESPONDER A LAS NECESIDADES DEL PAÍS QUE LAS SOLICITA: El tipo de asistencia que la ONU proporciona se determina conforme a una estimación de las necesidades que elabora una misión de evaluación enviada al país interesado. Los factores que generalmente toma en cuenta la misión,

"son las disposiciones de la constitución y la legislación electoral vigentes; la existencia de una comisión electoral independiente; la medida en que el calendario electoral asegure que hay tiempo suficiente para el registro en el censo electoral y el desarrollo de una campaña electoral válida; las opiniones de todos los partidos acerca de la ayuda de las Naciones Unidas y el compromiso general del gobierno de organizar un proceso electoral legítimo."

C) APEGARSE A LAS NORMAS PREESTABLECIDAS: la función de la ONU tanto de observación como de supervisión de consultas populares depende de las circunstancias del caso y el mandato establecido por la Asamblea General, El Consejo de Administración Fiduciaria u otros órganos apropiados de las Naciones Unidas, quienes determinan el momento y las circunstancias en que se efectuará la consulta, pues existen siete formas de asistencia electoral básicas:

- a) Organización y celebración de elecciones.
- b) Supervisión de la organización y celebración de elecciones.
- c) Verificación de la organización y celebración de elecciones.

---

<sup>9</sup>INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE EL APOYO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS A LOS ESFUERZOS DE LOS GOBIERNOS PARA LA PROMOCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS NUEVAS O RESTAURADAS. Documento de la Asamblea General A/50/332, 7 de agosto de 1995.

- d) Coordinación de los observadores internacionales y apoyo a los mismos en los procesos electorales.
- e) Apoyo a los observadores electorales nacionales.
- f) Asistencia técnica para la organización y celebración de elecciones.
- g) Observación del proceso electoral.

Cabe señalar que los tres primeros casos son misiones de envergadura y requieren la aprobación del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

D) APEGARSE A UN MARCO JURÍDICO: Todas estas acciones se realizan bajo un marco jurídico que regule sus actos tales como:

- a) La Carta de las Naciones Unidas.
- b) a Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales.
- c) Los convenios internacionales pertinentes.

El marco jurídico es establecido por la Asamblea General u otro órgano apropiado de las Naciones Unidas y por la Autoridad Administradora o las autoridades del territorio.

E) TENER DEFINIDAS SUS ACTIVIDADES: Las resoluciones prevén también el nombramiento de un comisionado o el envío de una misión y la definición de su mandato.

### **3.1.- FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO DE OBSERVACIÓN, ASISTENCIA Y VERIFICACIÓN ELECTORAL:**

A continuación analizaremos más detalladamente la forma en que se realizan las actividades de observación, asistencia y verificación de elecciones por parte de la ONU, y la manera en que ha ido adquiriendo experiencia y como se ha ido fortaleciendo cada vez más la figura de

los observadores para darle mayor validez a los procesos electorales en todo el mundo.

Esto es importante debido a que con ello nos daremos cuenta de la forma en que trabajan los dispositivos implementados por las Naciones Unidas en materia de observación, y por otro lado, sentaremos las bases para comparar más adelante esta forma de trabajar de la ONU con la manera tan peculiar en que se han desenvuelto algunos de los grupos e individuos que han venido a México haciéndose llamar observadores, pero que no cumplen con los elementos mínimos para que se les pudiera aplicar ese calificativo.

### **3.1.1.- LABOR DE ASISTENCIA ELECTORAL:**

Consiste en tramitar las solicitudes de asistencia electoral, examinar, seleccionar y asistir a los Estados interesados en que se les apoye, asimismo elaboran una lista de expertos electorales y realizan misiones de evaluación y de determinación de los hechos para prestar el apoyo necesario, sobre todo en las etapas iniciales del desarrollo de proyectos o de las misiones importantes.

Los proyectos de asistencia técnica del Departamento financian la mayor parte de la coordinación y el apoyo de los observadores internacionales y muchas misiones de asesoramiento o de evaluación de necesidades.

Para 1994 la Dependencia de Asistencia Electoral pasó a depender del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, con el objeto de "nacionalizar las funciones de ambos departamentos y consolidar las dependencias de la Secretaría que trabajan directamente sobre el terreno,"<sup>10</sup> además cambió su nombre a División de Asistencia Electoral aunque el origen de su presupuesto no varió.

Ha colaborado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión y a petición de la División, el Centro de Derechos Humanos ha ofrecido su participación y apoyo.

### **3.1.2.- FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA OBSERVACIÓN ELECTORAL:**

En 1991 mediante la resolución 46/137, ya mencionada arriba, se creó el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Observación Electoral, con el fin de fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas.

Conforme al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, el Secretario General estableció un fondo fiduciario de carácter voluntario para solventar económicamente las misiones de asistencia electoral en los casos en que el Estado Miembro solicitante no pudiera

---

<sup>10</sup>ibid. p. 84.

hacerlo total o parcialmente.<sup>11</sup> Dicho fondo es administrado por el Secretario General adjunto de Asuntos Políticos que a la vez es coordinador de las actividades de asistencia electoral.<sup>12</sup>

### **3.1.3.- PRINCIPALES ÓRGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS QUE PARTICIPAN EN LA ASISTENCIA ELECTORAL:**

La ONU cuenta con diversos órganos que coadyuvan a determinar el tipo de ayuda que solicitan algunos países que no especifican con precisión cuales son sus necesidades.

La ONU envía entonces una misión para realizar una evaluación realista de las condiciones necesarias para celebrar unas elecciones viables y determinar las necesidades electorales básicas del país.

"Entre los factores que precisan tomar en cuenta figuran las disposiciones de la Constitución y la legislación electoral vigentes, la existencia de una comisión electoral independiente, la medida en que el calendario electoral asegure que haya tiempo suficiente para el registro en el censo electoral y el desarrollo de una campaña electoral válida, las opiniones de todos los partidos acerca de la ayuda de las Naciones Unidas y el compromiso general del gobierno de organizar un proceso electoral legítimo"<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>ibid., p. 85.

<sup>12</sup>El PNUD, del cual hablaremos más adelante, ha creado un fondo fiduciario en el mismo sentido.

<sup>13</sup>INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE EL APOYO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS A LOS ESFUERZOS DE LOS GOBIERNOS PARA LA PROMOCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS NUEVAS O RESTAURADAS. Documento de la Asamblea General A/50/332, 7 de agosto de 1995, párrafo 44.

La puesta en práctica de los proyectos de asistencia técnica quedan en manos de instituciones relacionadas con la administración electoral, tales como: la mejora de registros civiles y su conexión con censos electorales permanentes o la introducción de nuevos sistemas de identificación personal para su utilización con fines electorales. Estas actividades suelen ser realizadas por el Centro de Derechos Humanos, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

#### **3.1.4.- ACTIVIDADES DEL CENTRO DE DERECHOS HUMANOS:**

Este organismo está encargado de coordinar las misiones de determinación de hechos y de evaluación de necesidades que van a ser enviadas a los países que han solicitado el apoyo de Naciones Unidas en la organización y/o celebración de sus respectivos comicios. Además prepara las directrices que guiarán la actuación de las misiones sobre todos los aspectos de derechos humanos del proceso electoral, proporciona asistencia técnica en materia jurídica y técnica sobre las elecciones democráticas a los gobiernos interesados en establecer instituciones nacionales que promuevan los derechos humanos.

Conjuntamente con los gobiernos interesados, envía expertos en materia electoral, los cuales examinan la legislación nacional y los aspectos prácticos de la

organización del proceso electoral, así como obtener toda la información que les permita evaluar la situación electoral. Además, Existe un...

"minucioso intercambio de opiniones y experiencias con las personas involucradas en el proceso electoral (entre los que se pueda contar la participación de partidos políticos, funcionarios del gobierno medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y candidatos electorales); brindan asesoría técnica y jurídica a quienes participan en la organización y celebración del proceso electoral; y las recomendaciones y sugerencias que estimen necesarias."<sup>14</sup>

El centro de Derechos Humanos ha realizado diferentes actividades entre las que destacan:

- a) La elaboración de un manual sobre Derechos Humanos y elecciones.
- b) La realización de diferentes programas de información pública.
- c) Organización y celebración de seminarios sobre Derechos Humanos y Elecciones.
- d) Apoyo a iniciativas de educación cívica destinadas a la capacitación de funcionarios públicos para mejorar su desempeño en este ámbito.

### **3.1.5.- DESENVOLVIMIENTO DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN:**

El papel que desempeñan los observadores en estas misiones es el de verificar las condiciones en las que se llevan a cabo las elecciones para determinar si existen los elementos básicos para un proceso legítimo y verdaderamente democrático.

Ejemplos clásicos de esta fase son sin lugar a dudas los casos de Albania y Rumania, pues en ambos los expertos examinaron una gran variedad de cuestiones junto

---

<sup>14</sup>Flores Liera. Op. Cit. p. 89.



con los responsables de organizar el desarrollo de elecciones, tales como:

a) procedimientos para el trámite de las denuncias de irregularidades en las elecciones.

b) Voto de los residentes fuera del país.

c) Voto de personas privadas de libertad pero con derecho a voto.

d) Asistencia futura en la elaboración de la nueva constitución y ley electoral.

e) Observadores extranjeros, su condición y organización.

f) Aspectos de seguridad de los colegios electorales y las urnas.

g) Confección del registro electoral.

h) Requisitos que debían reunir los candidatos, el procedimiento para su designación y la realización de ésta.

i) La constitución y el funcionamiento de las oficinas de distrito y colegio electoral.

j) El porcentaje mínimo de participación en cada distrito necesario para la validez de los votos.

k) Las disposiciones para el caso de interrupción de la votación.

l) La información imparcial sobre la campaña por los medios de comunicación controlados por el Estado.

m) La impresión de publicaciones por los partidos.

n) Las subvenciones previstas para la campaña electoral de los partidos políticos y la información a los electores sobre el procedimiento de votación y sobre el carácter libre y secreto del voto.

o) Examinar la obligación de las autoridades de garantizar una campaña pacífica e imparcial respecto de todos los partidos y candidatos.<sup>15</sup>

### **3.1.6.- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO:**

A partir de 1976 el PNUD ha financiado diferentes proyectos en los que ha proporcionado asistencia electoral y ha contribuido a crear la infraestructura para celebrar las elecciones en los países interesados en mejorar sus instituciones y procedimientos democráticos

---

<sup>15</sup>ibid. p. 92-93.

asi como su estructura y funciones de gobierno en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial y sus relaciones en los niveles estatal, regional y local del gobierno.

Sus objetivos fundamentales son:

- a) Contribuir al establecimiento de la infraestructura necesaria para celebrar las elecciones.
- b) Brindar asistencia a los Estados miembros interesados en mejorar sus constituciones y procedimientos democráticos.
- c) Colaborar en la realización de reformas destinadas a la reorganización de las estructuras gubernamentales con el fin de mejorar la gestión de la política económica y social del país en el que se celebran los comicios.

### **3.1.7.- OTRAS ORGANIZACIONES QUE INTERVIENEN EN LOS PROCESOS DE OBSERVACIÓN.**

La División de Asistencia Electoral mantiene contactos con diferentes órganos de asistencia electoral como Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Parlamentarias, Organizaciones Gubernamentales y Regionales.

Esas organizaciones proporcionan a la ONU:

- a) Observadores para las elecciones.
- b) Asistencia técnica y jurídica para mejorar la infraestructura electoral.
- c) Datos sobre el sistema electoral del país.
- d) Financiamiento y capacitación de los observadores del proceso electoral.
- e) Celebración de seminarios y cursos para capacitar a funcionarios académicos y público en general en el terreno electoral.

En estos casos, la ONU debe mejorar su coordinación con las organizaciones ya que en muchos casos

Las organizaciones intergubernamentales, regionales, parlamentarias o no gubernamenta-

les cuentan con la infraestructura necesaria para prestar apoyo adecuado sobre el terreno...para ello debe definir criterios comunes para colaborar con esas organizaciones; los métodos de trabajo que aplicará; establecer calendarios de actividades; alcanzar acuerdos sobre el tipo de información que deben recabar los observadores a la vuelta de la misión; y establecer directrices sobre la imparcialidad profesionalidad y objetividad de las labores de observación."<sup>16</sup>

### **3.1.8. - REQUISITOS DE LA ASISTENCIA ELECTORAL:**

Para que una misión de observación de la ONU intervenga en un país es necesario que éste cumpla con los siguientes requisitos, sin los cuales no se autoriza ninguna misión:

a) Presentar una solicitud oficial por escrito de asistencia electoral.

b) Transmitirla con un mínimo de 12 semanas antes de las elecciones al Secretario General adjunto de OMP y encargado de la coordinación de las actividades de asistencia electoral de Naciones Unidas.

c) transmitirla por conducto del representante local del PNUD o por conducto de la misión permanente ante Naciones Unidas.<sup>17</sup>

d) Recibir una misión de evaluación de las necesidades al país interesado enviada por la ONU.

e) Los miembros de la misión de evaluación deben determinar el grado de apoyo a la asistencia electoral que existe en el más amplio espectro político posible del país; examinar las disposiciones jurídicas vigentes relativas al proceso electoral y evaluar el contexto y las condiciones generales del proceso electoral previsto.

f) Las misiones de evaluación deben tener en cuenta las costumbres y tradiciones particulares del Estado solicitante y determinar si existen las condiciones básicas para celebrar un proceso legítimo y verdaderamente democrático.

---

<sup>16</sup>ibid. p. 100-101.

<sup>17</sup>El encargado de la coordinación, con el apoyo de la División de Asistencia Electoral del Departamento de OMP, es el responsable de todas las decisiones relacionadas con la prestación por las Naciones Unidas de asistencia electoral.

g) Es necesario que la prestación de asistencia electoral respete cabalmente la soberanía nacional, lo cual contribuye al establecimiento de una relación de trabajo "interactiva y cooperativa entre los expertos electorales y los nacionales que colaboran con ellos. Las Naciones Unidas hasta el momento nunca han recibido quejas de Estados miembros por injerencia en sus asuntos internos."<sup>18</sup>

h) Los tipos de asistencia deben ser adoptados o modificados de acuerdo a las necesidades específicas del país solicitante conforme a las especificaciones establecidas por las misiones de observación que además proporciona asistencia técnica.

i) El grupo de observadores internacionales puede emitir una declaración sobre las elecciones pero las Naciones Unidas no expresan ninguna opinión oficial.<sup>19</sup>

Este tipo de asistencia tiene dos ventajas importantes: las Naciones Unidas mantienen un perfil político discreto al tiempo que proporcionan apoyo a un proceso político importante, y este enfoque supone una menor injerencia en la soberanía nacional en tanto que ofrece la ventaja de asegurar la presencia de observadores internacionales.

En 1993 las Naciones Unidas crearon una Secretaría de Asistencia Electoral encargada de dar ayuda técnica en las esferas de delimitación de jurisdicciones, educación cívica, derecho constitucional, derechos humanos y capacitación de intervenciones electorales y los expertos en esos ámbitos fueron aportados por la División, el Centro de Derechos Humanos, la Dirección de Derechos de Ultramar Británica, la Comunidad Europea y la Fundación

---

<sup>18</sup>Flores Liera. *Op. Cit.* p. 104.

<sup>19</sup>A largo plazo estas misiones permiten el ahorro de tiempo y dinero a las Naciones Unidas y aseguran la asistencia más adecuada al Estado solicitante.

Internacional para los Sistemas Electorales, en el caso de Malawi.

En su informe de 1994 (A/48/590) el Secretario General reseñó la experiencia positiva adquirida en misiones concebidas para proporcionar coordinación y apoyo a los observadores internacionales aportados por los Estados miembros, organizaciones internacionales y Organizaciones No Gubernamentales, Aunque se determinó que ese enfoque era eficaz económico, incluso para la observación a corto plazo (en los días de las elecciones tan sólo), se apreció que su utilidad era mayor cuando su realización se enfoca a largo plazo, incluyendo la observación del proceso de inscripción de votantes, la campaña electoral y las elecciones y el recuento final de los votos. Este enfoque se ha utilizado en diversas misiones de observación electoral.

Tanto los Estados miembros como las organizaciones que proporcionan observadores corren con los gastos básicos y los generales de funcionamiento de la Secretaría de Asistencia Electoral se prorratan entre ellos.

#### 4.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN EL DERECHO MEXICANO.

Durante todo el periodo posterior a la revolución de 1910, los procesos electorales en México, han dejado mucho que desear y han sido calificados de fraudulentos, y la segunda mitad del siglo XX no fue la excepción, pues estos procesos habían sido tratados con celoso nacionalismo y no se había permitido a los extranjeros bajo ningún motivo que intervinieran, aún haciendo comentarios o análisis sobre el particular. No es sino hasta 1991 que se pretendió dar tanto nacional como internacionalmente una apariencia de legalidad en los comicios federales, con el fin de favorecer el proyecto económico del presidente Salinas de Gortari, y darle continuidad, pues no debemos olvidar que la elección de dicho presidente fue calificada como una de las más fraudulentas de toda la historia. En este sentido, era de suma importancia para el gobierno federal quedar bien en el extranjero y demostrar que tanto el gobierno de Salinas de Gortari, como el siguiente, no tenían nada que ocultar y se someterían -no sin algunas restricciones- a la lupa de los observadores internacionales.

Evidentemente hubo al principio mucha oposición a que se abriera la puerta de las elecciones a los observadores internacionales, para lo cual se argumentó fundamentalmente la violación de la soberanía nacional, pero posteriormente, se asimiló la propuesta y el mismo

partido oficial no sólo la secundó, sino que se fortaleció con ella, y fue así que se inició un proceso que culminaría con la reglamentación para la observación de las elecciones, pues México -como se dijo después-, como parte de una comunidad internacional se vio comprometido a "darle una mayor participación a la ciudadanía para lograr comicios más abiertos y vigilados, para borrar dudas, acerca de fraudes electorales o manipulaciones de las elecciones."<sup>20</sup>

En efecto, en el proceso electoral de 1994 se reglamentaron de forma más específica las atribuciones y obligaciones de los observadores electorales nacionales, así como de los visitantes extranjeros, como se les denominó a los observadores internacionales, que pudieron observar el proceso en todas sus etapas. También la prensa internacional se abocó a realizar algunos análisis al respecto, por lo que el Doctor Jorge Carpizo, entonces Presidente del Consejo General del IFE, calificó ese proceso como "los comicios más vigilados de la Historia de México", pues en él participaron varios sectores sociales nacionales (académicos, empresariales y mexicanos radicados en el extranjero), además de la comunidad internacional.

La presencia de observadores extranjeros en las elecciones en México no era del todo nueva, pues ya se

---

<sup>20</sup>Perezaragón. *OP. Cit.* p. 84.

#### 4.1.1. - REFORMAS A LA LEY:

Entre los cambios realizados con antelación a las elecciones de 1994, podemos mencionar que en 1989 tanto a la Constitución Federal como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sentaron las bases para que el 6 de abril de 1990 se publican en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones constitucionales en materia político-electoral, la cual precisa que "la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos."<sup>21</sup>

Posteriormente, en agosto de 1990 se dio pauta para la creación del IFE, el 11 de octubre de 1990.

Se dispuso que el IFE fuera un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que fuera autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.<sup>22</sup>

#### 4.1.2. - INTEGRACION DEL IFE:

En su conformación y operación se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de sus tres ÓRGANOS: a) DIRECTIVOS, los cuales están integrados en forma colegiada con representantes o comisionados de los

---

<sup>21</sup>Flores Liera. Op. Cit. p. 126.

<sup>22</sup> IFE. Material Informativo. 1994. p. 1.



poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, los partidos políticos y la ciudadanía, con el nombre de Consejos.

b) TECNICO-EJECUTIVOS, formado por miembros del Servicio electoral con el título de Juntas Ejecutivas.

c) De VIGILANCIA, con atribuciones exclusivas en el ámbito del registro de electores formado por representantes preponderantemente de los partidos políticos con el nombre de Comisiones.<sup>23</sup>

Las funciones para las que fue creado el IFE son las siguientes:

a) La integración, actualización y depuración del padrón electoral.

b) Los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

c) La preparación y desarrollo de la jornada electoral.

d) El computo de resultados y otorgamiento de constancias.

e) La educación y capacitación cívica electoral.

#### **4.1.3.- LOS RECURSOS Y MECANISMOS DE DEFENSA:**

Con el fin de fortalecer el control y mantenimiento de la legalidad, de actos y resoluciones de los mecanismos electorales, se otorgó el derecho de que los ciudadanos y los partidos políticos pudieran recurrir a los órganos colegiados del IFE o al propio Tribunal Federal Electoral, órgano encargado de la impartición de

---

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p 40.

justicia en las controversias que se sometían a su consideración.

#### **4.1.4.- MODIFICACION A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL:**

El 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, creando formalmente, como ya se dijo arriba, al Instituto Federal Electoral. En julio de 1992, se creó la Credencial para votar con fotografía; En septiembre de 1993 se establecieron las facultades y atribuciones de los órganos del IFE; y en marzo de 1994 la función de organizar las elecciones pasó a ser responsabilidad del IFE.

El objeto de las reformas fue la ciudadanía de los órganos electorales para dar mayor peso e influencia a los ciudadanos en los órganos de deliberación y toma de decisiones electorales para tener una organización institucional profesional e imparcial, que imprimiera una mayor transparencia a los comicios.

Los principios rectores del IFE fueron: la Legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la independencia.

Asimismo se delimitó claramente la Estructura orgánica del IFE, con los denominados:

ÓRGANOS DE DIRECCIÓN, encargados de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia.<sup>24</sup>

ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS, responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para el desarrollo de los procesos electorales.<sup>25</sup>

ÓRGANOS DE VIGILANCIA, órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar en los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral, así como la expedición de la credencial para votar con fotografía, para lo cual existe una comisión de vigilancia integrada en su mayoría por representantes de los partidos políticos y funcionarios del IFE, además existe la Comisión Local de Vigilancia en cada Estado y en el Distrito Federal y una más llamada Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> ibidem.

<sup>25</sup> ibidem

<sup>26</sup> ibidem

#### 4.1.5.- LA REFORMA ELECTORAL DE 1994:

No es secreto para nadie que las elecciones en México adolecen de enormes fraudes a todos los niveles, y tampoco lo es el hecho de que en el extranjero se presiona al gobierno mexicano para que el origen de su poder sea "transparente y democrático".

En innumerables ocasiones se ha cuestionado los resultados electorales en todos los niveles y medios informativos nacionales y extranjeros. En las elecciones de 1988 "la poca transparencia de los comicios colocaron en entredicho el papel desempeñado por los organismos electorales, cuya actuación pareció favorecer notablemente al partido oficial, generando, como consecuencia, un mayor grado de desconfianza en el gobierno."<sup>27</sup>

Al tomar el poder Carlos Salinas de Gortari, el primero de diciembre de ese año, durante su discurso manifestó "el firme compromiso de fortalecer la democracia, así como el establecimiento de un nuevo marco político. Propuso la celebración de un acuerdo nacional para la vida democrática"<sup>28</sup>, con tres objetivos fundamentales:

- a) mejorar los procedimientos electorales.
- b) actualizar el sistema de partidos en México.
- c) modernizar las practicas políticas.

---

<sup>27</sup>IFE. Material Informativo. 1994. p. 1.

<sup>28</sup>ibid. p. 134.

Las reformas constitucionales fueron en el ámbito de los derechos políticos y de la representación política con el objeto de garantizar una representación plural en el Senado y una distribución equilibrada en la Cámara de Diputados.

Las reformas en el COFIPE fueron en lo relativo a la participación de los partidos políticos y las condiciones para la contienda electoral en lo referente a financiamiento, gastos de campaña, acceso equitativo a los medios de comunicación, sanciones electorales y observadores nacionales.

#### **4.1.6.- EL ACUERDO PARA LA PAZ, LA JUSTICIA Y LA DEMOCRACIA:**

En su quinto informe, el licenciado Carlos Salinas de Gortari, convocó a todos los partidos políticos a participar en la búsqueda de un consenso que pudiera "consolidar los avances democráticos y la transparencia electoral",<sup>29</sup> dando origen al Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia en 1994, por 8 de los 9 candidatos presidenciales y los líderes de sus partidos políticos (con excepción del PPS).

Esta fue la primera ocasión que el gobierno, los líderes de los partidos políticos mexicanos, los partidos políticos, el Congreso y las autoridades electorales

---

<sup>29</sup>ibid. p. 144.

suscribieron un compromiso de tal naturaleza en el que se adoptaron medidas como iniciativas para la reforma electoral y acuerdos específicos relativos a la organización de las elecciones, con el fin de "promover nuevas reformas en materia electoral y el establecimiento de un marco adecuado para su cumplimiento, como una forma de impulsar la pluralidad política y la justicia social del país."<sup>30</sup>

Los acuerdos básicos fueron en torno a  
"...una toma de decisiones que conduzca a crear condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral; profundizar las políticas públicas de atención prioritaria a los problemas y rezagos sociales del país, en particular de los campesinos, los trabajadores y las comunidades indígenas; y, conducir las decisiones políticas de todas las partes, de tal manera que siempre se contribuya a fortalecer la capacidad de autodeterminación de México y a reafirmar la soberanía e independencia nacionales."<sup>31</sup>

Los puntos más importantes de este pacto fueron:

a) La imparcialidad de las autoridades electorales para elegir o ratificar a ciudadanos aptos, imparciales y honestos.

b) Plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y las listas nominales.

c) Garantías de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

d) Evitar el uso ilegal de fondos y recursos del gobierno en apoyo a algún partido político.

e) Realizar una revisión de las finanzas de los partidos políticos una vez que las campañas electorales hayan concluido, a fin de introducir los ajustes necesarios.

---

<sup>30</sup> ibid., p. 145.

<sup>31</sup> Pacto para la paz, la Justicia y la Democracia; IFE. México, 1994.

f) Revisar las reformas más recientes al Código Penal, que podrían conducir a restricciones de algunos derechos políticos fundamentales.

g) Explorar, junto con la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para perseguir delitos en materia electoral, y, convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para la aprobación de esas reformas para todos los partidos políticos, en caso de ser necesario.<sup>32</sup>

#### **4.1.7.- LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES:**

Del 22 al 27 de marzo de 1994 se reformó el artículo 41 constitucional en sus párrafos 8, 9, 17, y 18 relativos a la composición del órgano superior de dirección del IFE.

En el párrafo 9° la reforma establece que "contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia..." y en relación a esos órganos de vigilancia dice que se "integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales..."<sup>33</sup>

#### **4.1.7.1.- OBSERVADORES NACIONALES:**

En relación a este punto, establece que los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de participar como observadores en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, y ya no sólo el día de la jornada electoral.

---

<sup>32</sup>Flores Liera, Op. Cit. p. 146.

<sup>33</sup>Perezaragón, Op. Cit. p. 75.

#### **4.1.7.2. - VISITANTES EXTRANJEROS:**

El Congreso autorizó la presencia de visitantes extranjeros en México durante el proceso electoral, pero aclaró que "la vigilancia y observación del proceso corresponde exclusivamente a los partidos políticos mexicanos y a los observadores nacionales." El "Consejo General fue facultado para invitar y acordar las bases y los criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudieran a conocer las modalidades y desarrollo del proceso electoral federal en cualquiera de sus etapas. También se manifestó que la facultad para calificar las elecciones reside en las autoridades electorales y, en última instancia, en la Cámara de Diputados por lo que toca a la elección del Presidente de la República."<sup>34</sup>

#### **4.1.8. - LOS OBSERVADORES ELECTORALES:**

A pesar de las condiciones ideológicas existentes en México en innumerables ocasiones se planteó la posibilidad de que además de la intervención de los observadores nacionales, intervinieran también los observadores extranjeros. El principal opositor a esta posición fue el gobierno, aduciendo que el marco jurídico mexicano excluye la participación de los extranjeros en

---

<sup>34</sup>Pacto para la paz, la Justicia y la Democracia; p.7, IFE. México, 1994.



la vida política nacional "e impide la acreditación formal de observadores extranjeros por las autoridades electorales. Además de que su presencia en el proceso electoral mexicano constituía una violación a la soberanía nacional e interfería en la vida política del país,"<sup>35</sup> El gobierno argumentó que esta era una medida "injerencista" e "innecesaria" toda vez que existían en México las instituciones nacionales competentes en la materia.

A favor de la participación de observadores extranjeros estuvieron una buena parte de la sociedad civil, tales como organizaciones ciudadanas, Organismos No Gubernamentales, organismos empresariales y los partidos de oposición. El argumento más fuerte era el de dar mayor transparencia a las elecciones, pues no era un secreto que los organismos encargados de preparar, realizar y calificar los comicios, carecían de credibilidad por ser oficiales.

Otro argumento no menos importante fue el del riesgo que se corría de ingobernabilidad, el cual estaba latente desde 1988 y que se vio reforzado con los acontecimientos de Chiapas, el homicidio de Luis Donaldo Colosio y sus correspondientes "secuelas desestabilizadores al interior de la clase política."<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup>Flores Liera, Op. Cit. p. 160.

<sup>36</sup>ibidem.

A pesar de la negativa del gobierno, era imprescindible garantizar la credibilidad de las elecciones de 1994 por lo que debió buscar la forma de conciliar los intereses más importantes del país como la preservación de la soberanía nacional, rechazar cualquier intervención de un Estado extranjero en los asuntos internos de México, mantener la estabilidad política y social del país, todo con el objeto de "fortalecer las reformas económicas impulsadas por la administración del presidente Salinas; fortalecer la imagen de México frente al exterior, como un país estable, digno de confianza y democrático, así como lograr mantener el flujo de inversión extranjera hacia el interior, y, garantizar la credibilidad de los procesos electorales para evitar de esta forma el cuestionamiento del próximo gobierno por parte de amplios sectores de la población,"

Se buscó la forma de contemplar los intereses de todos y de alguna forma se logró encuadrarlos con la participación de los observadores extranjeros y "demostrar al mundo entero que el gobierno de México está convencido de la imparcialidad de sus instituciones electorales y de que el voto popular será respetado; daría seguridad a la opinión pública nacional sobre la imparcialidad de las elecciones; daría respuesta a una de las principales demandas de la oposición: dar mayor transparencia, credibilidad, legalidad, certeza y limpieza a los comicios; e impediría la impugnación de las elecciones, una vez que los observadores

hubieran proclamado la legitimidad del proceso electoral."<sup>37</sup>

#### **4.1.9. - JUSTIFICACION DE LAS MODIFICACIONES A LA LEGISLACIÓN:**

Fue necesario realizar una serie de reformas a la legislación electoral para permitir la intervención de los observadores extranjeros, a quienes se les dio el título de visitantes extranjeros, los cuales "podían observar las elecciones sólo a invitación expresa de los partidos políticos y las organizaciones civiles mexicanas." pero esta vez se le dio la significación contraria al menoscabo de la soberanía nacional es decir, una declaración de que no había nada que ocultar en el proceso electoral.<sup>38</sup>

La constitución en su artículo 33 establece que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país, asimismo el artículo 8 del mismo ordenamiento niega a los extranjeros el derecho de petición en asuntos políticos y aunque sí pueden gozar del resto de las garantías individuales, todas ellas están limitadas por el artículo 33, sobre todo el de expresión.

En efecto, en esta ocasión se logró dar lugar a la participación de los observadores internacionales con

---

<sup>37</sup> ibid. p. 161.

<sup>38</sup> México y su proceso electoral. IFE, México, 1994, p. 7.

algunas variantes que no contravinieran las leyes mexicanas y que al mismo tiempo pusieran de manifiesto la limpieza y transparencia de las elecciones mexicanas.

Es evidente que las reformas realizadas a las leyes mexicanas no obedecieron al derecho del pueblo mexicano a elegir a su gobierno libremente, sino a las presiones extranjeras que ponían en entredicho la legitimidad del origen del poder del gobierno.

Los argumentos esgrimidos por el gobierno fueron de que no tenían nada que esconder y que por lo tanto los observadores extranjeros podían venir, pero no indiscriminadamente, sino a petición expresa de los partidos políticos y/o las organizaciones civiles mexicanas.

Los cambios en la legislación fueron realizados con el objeto de permitir la observación pero única y exclusivamente de los procesos electorales. De ninguna otra cosa, pues una no era válido cuestionar las medidas tomadas por el gobierno para solucionar los problemas internos.

#### **4.1.10.- LA INTERVENCIÓN DE LA ONU:**

El gobierno manifestó la inquietud de que una institución que gozara de un amplio prestigio e imparcialidad, que por su trayectoria y seriedad en

ejercicio de sus funciones y por su experiencia pudiera contribuir en el proceso electoral. La ONU fue la única que cumplió con los requisitos, pues al tiempo que tiene prestigio internacional y es imparcial, no representaba ningún peligro de intervención por parte de un gobierno extranjero en los asuntos internos del país, conservando intacto el prestigio de México y daría seguridad a la opinión pública nacional sobre la imparcialidad de las elecciones y otorgaría legitimidad y transparencia al proceso electoral federal a nivel interno y externo.

Jorge Carpizo, en ese entonces Secretario de Gobernación, envió el 10 de mayo una carta al Secretario General de la ONU (Butros Ghali) manifestándole el interés del gobierno mexicano de contar con la colaboración de la ONU en el proceso electoral mexicano, por lo que dicha institución contestó enviando una misión de expertos en asuntos electorales con el fin de:

- conocer el sistema electoral mexicano.

- emitir un informe técnico al respecto.

- trabajar con los órganos electorales del país y las ONG con el fin de proveer asistencia técnica en los grupos de observación nacional que la solicitaran y que estuvieran presentes durante la jornada electoral federal de 1994, para asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad.

La ONU no participaría en el proceso electoral federal como observadora en los comicios, ni vendría a

organizar las elecciones, únicamente brindaría apoyo técnico a los observadores nacionales.

Se dejó en claro que la vigilancia y observación del proceso electoral federal correspondía exclusivamente a los partidos políticos mexicanos y a los observadores nacionales, y la facultad de certificar y calificar las elecciones sólo a las instituciones electorales y en última instancia al Congreso recién elegido. Así pues, organización, conducción, calificación y sanción del proceso electoral quedaba exclusivamente en manos de mexicanos, evitando así algún tipo de injerencia externa que afectara su desarrollo.

#### **4.1.11.- OBJETIVOS PERSEGUIDOS POR LOS ORGANISMOS DEDICADOS A LA OBSERVACIÓN:**

Fue necesario establecer con precisión los fines que perseguían no solamente la ONU, sino también otras organizaciones dedicadas a la observación. Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

-Evaluar que el derecho de participación política de la ciudadanía se apegue a las garantías establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos aceptados por la mayor parte de las naciones (como la carta Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, etc.).

-Determinar si las imperfecciones de un proceso electoral han frustrado realmente la voluntad de la ciudadanía.

-Ponderar si el proceso permite efectivamente que los ciudadanos elijan a sus dirigentes.

-Informar acerca de las imperfecciones detectadas.<sup>39</sup>

Como se puede ver, los objetivos perseguidos por esos organismos no se contraponían en nada con la soberanía nacional ni con su autodeterminación, por lo que se continuó con el proceso que podríamos llamar de apertura a la observación.

#### **5.- LA SOBERANÍA MEXICANA FRENTE A LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES.**

En efecto, la situación a la que se enfrentaba no sólo el gobierno, sino el pueblo mexicano, era única en su historia y no dejaba de causar cierto recelo el hecho de que lo que sucediera en esas elecciones, bueno o malo, se cuestionaría a nivel internacional, y no sólo eso, sino que se especulaba sobre la actitud que tomarían los países poderosos, los empresarios, los organismos e instituciones de crédito, etc., y lo que harían al respecto, de manera que en qué lugar quedaría la soberanía nacional si teníamos que esperar una

---

<sup>39</sup>Informe Especial del Financiero, Domingo 18 de mayo, p. 62.

"certificación" sobre la legalidad o ilegalidad de nuestras elecciones.

Por ello, se cuidaron todos los detalles, inclusive hasta la exageración, con el fin de impedir por cualquier medio que los extranjeros intervinieran más allá de lo estrictamente indispensable y que de ser posible se cumpliera como requisito exclusivamente.

En esa ocasión se depuraron todos los caminos con el fin de que sólo vinieran a México personas o instituciones de reconocida seriedad, objetividad e imparcialidad y que se apegaran a las directrices preestablecidas por las autoridades mexicanas.

El 25 y 26 de abril de 1994 el director de la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU, el Doctor Horacio Boneo junto con el señor Dong Nguyen, oficial de la misma unidad realizaron su primera visita al IFE y a partir de ella el gobierno mexicano decidió solicitar formalmente el apoyo de las Naciones Unidas para las elecciones de agosto.

La ONU aceptó la invitación y acordó con el IFE las condiciones bajo las que trabajaría, y que dividió en dos etapas:

A) La primera fue enviar una misión de expertos en asuntos electorales para conocer el sistema electoral mexicano a la cual denominó ETONU-MEX, y elaborar un informe técnico al respecto. Los únicos requisitos debía cumplir fueron la imparcialidad, el pluralismo, el



profesionalismo, la transparencia y que privara en ellos la búsqueda de corrección de los problemas detectados, cuando ello fuera posible, antes de proceder a la formulación de denuncias.

B) La segunda fue proporcionar asistencia técnica y financiera a los grupos de observación nacional que solicitaran su apoyo, con el fin de asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad.

En junio se instaló el Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México (ETONU-MEX) con once especialistas con sede en el Distrito Federal y 32 consultores ubicados en cada una de las entidades federativas.

Nguyen fungió como Coordinador General de ETONU-MEX y Boneo como supervisor del proyecto general.

En un documento de la ONU relativo a las posibilidades de apoyo a las Organizaciones No Gubernamentales fechado el 23 de mayo de 1994 se señala que el término de *observador electoral* "lo emplea para definir operaciones de muy diversa índole, que en la mayor parte de los casos tienden a concentrarse en la jornada electoral y los días anteriores a la elección. La organización emplea el término en aquellos casos en los que es posible lograr una cobertura cronológica y geográfica a fin de asegurar la cantidad y calidad de información necesaria para que los comentarios que

efectúa sobre el desarrollo del proceso electoral tengan un inatacable fundamento."<sup>40</sup>

El caso de México, por sus características no se encuadró en ninguno de los que maneja la ONU, pues como manifestó en su oportunidad, México no reunía las condiciones necesarias para una vigilancia internacional,<sup>41</sup> sino que se le clasificó como un caso sui generis, además de lo anterior, también por que al momento en que la ONU inició su participación, ya las reformas se habían iniciado (1991) desde la actualización del Padrón Electoral, el diseño de las credenciales para votar con fotografía, hasta el desarrollo de las campañas electorales por lo que la ONU no participó ni en la organización de las elecciones ni como observador, "sólo vino a dar asistencia técnica y financiera a los observadores nacionales que así se lo hubieran solicitado y para evaluar en un informe final las características del sistema electoral mexicano,"<sup>42</sup> pues la organización de la participación de los extranjeros corrió por cuenta exclusiva del gobierno mexicano.

---

<sup>40</sup>Posibilidades de apoyo a organizaciones no gubernamentales de observadores electorales en México, ONU. Unidad de Asistencia Electoral, 1994.

<sup>41</sup>Como pueden ser la guerra civil, la falta de recursos financieros o técnicos o la clara transición de una dictadura.

<sup>42</sup>Perezaraón, Op. Cit. p. 181.

### 5.1.- INFORME DEL GRUPO DE EXPERTOS:

El informe de la misión de la ONU se centró específicamente en el grado de transparencia del régimen electoral mexicano, en las reformas electorales de reciente adopción, los procedimientos para la verificación del padrón electoral, los mecanismos de prevención existentes en relación a posibles intentos de manipulación del voto, financiamiento de campañas electorales, selección de las autoridades electorales y los recursos judiciales o administrativos existentes.<sup>43</sup>

El desarrollo del informe se divide en tres etapas:

a) La discusión y análisis de la legislación electoral mexicana y de los procedimientos administrativos realizados por los organismos electorales.

b) Se dedicó a reuniones de trabajo con partidos políticos, Organizaciones No Gubernamentales, organismos de investigación política y otros sectores relevantes.

c) La confección del informe.

El 28 de junio la misión entró en contacto con las principales autoridades electorales del país, representantes de los poderes públicos, partidos políticos y organizaciones civiles e intelectuales. Los primeros días se dedicaron a conocer con amplitud y profundidad la organización electoral federal; las

---

<sup>43</sup>Perezaragón. Op. Cit., p. 182.

instancias jurisdiccionales en la materia; los programas fundamentales que tanto el IFE como el Tribunal Federal Electoral desarrollaron para las elecciones de agosto; realizó entrevistas a diferentes representantes del poder legislativo y ejecutivo, y dirigentes de los tres principales partidos políticos; y tuvo encuentros con dos ONG (Alianza Civica-Observación Electoral del Magisterio) y una entrevista con el Consejo Técnico del Padrón Electoral.<sup>44</sup>

Las áreas en que incursionaron los once especialistas que integraron la misión fueron: Educación Civica, Observación, Medios Masivos, Relaciones con las Organizaciones, Encuestas de Opinión, Logistica, Operaciones y Legislación electoral.

ETONU-MEX apoyó a catorce ONG nacionales que movilizaron aproximadamente a treinta mil observadores electorales.

El informe analítico se entregó al gobierno el 11 de agosto de 1994 y contenía ocho apartados relativos a:

- a) Las reformas electorales de reciente adopción.
- b) estructura de la organización electoral.
- c) Registro electoral,
- d) La emisión del sufragio.
- e) División de los resultados electorales.
- f) Garantías impugnatorias,
- g) Análisis de la financiación de los partidos políticos.
- h) Conclusiones generales del informe.

<sup>44</sup>Misión de la Organización de las Naciones Unidas. Informe Técnico sobre el Sistema Electoral Mexicano. Misión de Expertos de las Naciones Unidas. Material Informativo. IFE, México, 1994. p. 4.

Las conclusiones del informe hacen hincapié en que las reformas llevadas a cabo en México pueden ser consideradas como un caso especial en el mundo del derecho comparado, no sólo por la prolijidad de las reformas sino sobre todo por la calidad y profundidad de las mismas. Se consideró significativo que la mayor parte de las reformas hayan sido objeto de negociación y discusión con las propias fuerzas políticas, lo que las hace gozar de un mayor grado de legitimidad y de una mayor vocación de permanencia para que vayan arraigando en la propia sociedad que a la postre es la última destinataria de la totalidad de las normas de ordenamiento jurídico.<sup>45</sup>

Se manifiesta también que "este cambio, pese a la trascendencia jurídico-política que conlleva, y haber tenido una profunda repercusión en la clase política, por la profundidad del debate que ha ocasionado, no parece que haya permeado suficientemente salvo excepciones, en la propia sociedad..."<sup>46</sup>

Sin lugar a dudas llama la atención la opinión de que "debe tenerse en cuenta que la redacción de la norma en si misma no presupone que la situación de hecho que pretende regular y la finalidad que persiga vaya a discurrir por los cauces preestablecidos y pretendidos."<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup>Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos. N.U. material informativo, 20 de junio de 1994, p. 3.

<sup>46</sup>ibid., p. 3-5.

<sup>47</sup>ibid., p. 51.

## 5.2.- LAS DIRECTRICES DE ETONU-MEX:

Con el fin de cubrir los puntos y zonas clave, la misión ETONU-MEX creó las siguientes disposiciones para realizar las actividades de observación:

a) Cubrir el proceso electoral en su integridad y no limitarse sólo a la jornada electoral.

b) Los Grupos de Observación Nacional debían tener la capacidad de lograr una adecuada cobertura de la totalidad del territorio nacional (no todas las casillas pero si los lugares más representativos).

c) Actuar con objetividad al recolectar información e interpretarla y distinguir las irregularidades que inevitablemente existen en todo proceso electoral.

d) Señalar los errores pero también los aciertos del proceso en forma imparcial, así como la corrección de las irregularidades.

ETONU-MEX señaló que "la mayor parte de los GON se constituyó para buscar asegurar la adecuación del proceso electoral a partir de posiciones críticas o de sospecha",<sup>48</sup> que pudieran influir en el proceso electoral, así como que las eventuales simpatías partidarias pudieran trascender a nivel personal y afectaran la imparcialidad de la operación de observación

---

<sup>48</sup> Posibilidades de apoyo a organizaciones no gubernamentales de observadores electorales en México. ONU. Unidad de Asesoría Electoral. 1994. p. 2.

pero la búsqueda de información y su interpretación deben basarse en criterios estrictos de imparcialidad.

### **5.3.- LAS DIFICULTADES:**

Una de las principales dificultades que se presentaron fue la de adecuar la filosofía de la observación basada en la experiencia adquirida pero en un caso diferente a aquellos en los que había participado pues en México los observadores no fueron funcionarios de la ONU ni tenían condición de extranjeros, "sino ciudadanos involucrados, necesariamente, con la historia política de su país."<sup>49</sup>

Una segunda dificultad fue la proliferación de grupos de observación.

Otra fue la imposibilidad de unificar las metodologías de los observadores nacionales y la propuesta por la ONU, como el caso de la Alianza Cívica, que se negó a renunciar a su metodología y adoptar la de la ONU, pues consideró que perdería seriedad en su intento.

---

<sup>49</sup>Perezaragón. Op. Cit. p. 197.

#### 5.4 .- LOS VISITADORES EXTRANJEROS EN MÉXICO:

El origen de los visitantes extranjeros que participaron en las elecciones federales del 21 de agosto de 1994 fue de diversas partes del mundo respondiendo a la invitación expresa del gobierno mexicano.

Históricamente, como ya se comentó antes, fue la primera vez que en México participaban observadores electorales nacionales y visitantes extranjeros, y también por primera vez se habían incorporado esas figuras jurídicas a la legislación electoral mexicana.<sup>50</sup>

Sus ideologías, su cultura y sus tradiciones democráticas al igual que su origen eran diversas, y se reunieron en México para ser participes de "la transformación del sistema político mexicano."<sup>51</sup>

Desde el punto de vista legal, los visitantes extranjeros están contemplados en el apartado 2 del artículo 82 del COFIPE, además de que por acuerdo del Consejo General del IFE se establecieron las bases y criterios para normar la presencia de los "visitantes extranjeros invitados" y una convocatoria expedida por el mismo organismo, especificó los requisitos que debían acreditar los extranjeros que estuvieran interesados en

---

<sup>50</sup>"La observación extranjera de organismos internacionales es una práctica que se lleva a cabo en varios países del mundo, en particular en aquellos que transitan hacia el establecimiento democrático de sus regímenes políticos, no obstante en ninguno de ellos se ha creado una figura jurídica específica para México para este proceso electoral." *Ibid.*, p. 103.

<sup>51</sup>*Ibid.*, p. 112.



conocer las diferentes modalidades del proceso electoral de 1994.

El motivo por el cual se legisló en ese sentido fue por el interés de que se dotara al proceso electoral de transparencia y confiabilidad y del de la opinión pública internacional en conocer el desarrollo de los procesos electorales, además de regular las actividades de las personas físicas y morales extranjeras que acudirían a conocer las modalidades de los mismos.

Respecto a la acreditación de los visitantes extranjeros, podemos decir que se tuvo que armar toda una estructura para poder recibirlos, pues aparentemente el proceso electoral de 1994 despertó gran interés en el extranjero, toda vez que la respuesta fue de 39 países de los que el IFE registró un total de 943 visitantes extranjeros, y de ellos 648 procedían de Estados Unidos (70% aproximadamente), 54 de Canadá, 39 de España, 21 de Costa Rica, 20 de Argentina y el resto de otros países.

El Instituto Nacional de Migración creó para facilitar la internación de dichos visitantes extranjeros, una forma migratoria especial, la FM-VEI, exclusiva para el proceso electoral de 1994, y con un término que no podía exceder del 31 de agosto de 1994.

Los permisos de internación fueron otorgados por los Cónsules de México en el extranjero, las autoridades migratorias de puertos o puntos de entrada al país, por las Oficinas Centrales o Delegaciones Regionales del

Instituto Nacional de Migración, o por el módulo instalado para los mismos efectos en la Secretaría General del Instituto Federal Electoral desde el 1° hasta el 20 de agosto.

El Instituto Nacional de Migración publicó la Circular R E-4, intitulada Reglas a las que se sujetará el ingreso y documentación de los Visitantes Extranjeros interesados en el Conocimiento de las Modalidades del Desarrollo del Proceso Electoral de 1994 que estén acreditados por el Instituto Federal Electoral, que es un documento explicativo del procedimiento a seguir por los extranjeros interesados en conocer el proceso electoral, asimismo, podemos encontrar en él una serie de explicaciones del porqué es tan importante para el gobierno mexicano someter su proceso electoral a la observación extranjera.

En éste documento el gobierno mexicano fundamenta el permiso otorgado a los extranjeros interesados en conocer de cerca el proceso electoral mexicano, así como las facilidades otorgadas a los mismos para su internación en el territorio nacional, conforme a los artículos 3°, fracción VII; 4°, 5° y 13° de la Ley General de Población; 4° y 45 del Reglamento de la Ley antes citada; 27 y 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; 3° fracción II y 7° fracción III del Decreto de Creación de este Instituto, todo ello debidamente adecuado y comunicado al personal migratorio y consular

con el fin de que los extranjeros se sujetaran a las bases creadas para el caso, tales como:

-Quiénes deberían ser considerados visitantes extranjeros invitados, y se establece que son "todas aquellas personas físicas de nacionalidad diferente a la mexicana que están interesados en conocer las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal, que cumplan con las bases y criterios aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y cuenten para tal fin con la acreditación respectiva según Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de julio de 1994."<sup>52</sup>

-Se estableció también su aplicabilidad, la cual sería para todos los extranjeros que se "ubiquen en los supuestos del numeral 1 sin importar su nacionalidad o lugar de origen."<sup>53</sup>

-Respecto a la calidad y característica migratoria de los visitantes extranjeros invitados se manifestó que los extranjeros objeto de la circular en comento, serían documentados conforme al artículo 42 fracción III de la Ley General de Población, con "prerrogativas de entradas y salidas múltiples, sin causar el pago de derechos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 11, 16 y 17 de la Ley Federal de la materia."<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup>Circular R E-4. Reglas a las que se sujetará el Ingreso y Documentación de los Visitantes Extranjeros Invitados Interesados en el Conocimiento de las Modalidades del Desarrollo del Proceso Electoral de 1994 que estén Acreditados por el Instituto Federal Electoral. Instituto Nacional de Migración.

<sup>53</sup>Los supuestos son los mencionados en el párrafo anterior. *ibidem*.

<sup>54</sup>*ibidem*.

-La validez de las autorizaciones serian por un término que no excediera del 31 de agosto de 1994.

-La acreditación sería personal y no incluiría a los familiares de los visitantes extranjeros invitados, quienes tendrían la calidad migratoria de turista,<sup>55</sup> aplicándose las reglas del Instituto Conjunto SG-SRE.

-La forma migratoria que debería emplearse cuando los extranjeros contasen con la acreditación del IFE y cumpliesen con los requisitos establecidos sería la "forma Migratoria para Visitantes Extranjeros Invitados" denominada FM-VEI creada por dicho Instituto con fundamento en los artículos 41 y 42 fracción III de la Ley General de Población y 45, 53, 82 y 85 de su Reglamento, establecido de manera "exclusiva" para el proceso electoral federal de 1994.<sup>56</sup>

Los Cónsules de México en el extranjero, las autoridades migratorias del puerto o punto de entrada al país, las Oficinas Centrales o delegaciones regionales del Instituto Nacional de Migración y los módulos que fueron instalados a partir del 1º de agosto y hasta el 20 del mismo en la Secretaría General del Instituto Federal Electoral, fueron facultados para expedir la documentación migratoria y los permisos de internación.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Conforme al artículo 42 fracción I de la Ley General de Población.  
ibid. punto 2 y 2.1.

<sup>56</sup> Ibid. punto 2 y 2.1.

<sup>57</sup> Ibid. punto 3 y 3.1.

La expedición de la documentación migratoria debería realizarse mediante un procedimiento especial consistente en:

a) integración de un expediente migratorio por solicitante, que contuviera como mínimo la copia del pasaporte, o en su caso, de documento de identidad idóneo; el Formato de solicitud de trámite migratorio.

b) Una vez integrado el expediente, la autoridad migratoria o sus auxiliares extenderían en favor del acreditado la FM-VEI conforme a lo establecido en la circular que se comenta, adhiriendo una fotografía reciente del titular al margen del mismo.

En el texto del documento se consignaría de manera clara "el nombre completo y nacionalidad de la persona acreditada; organización y organismo, órgano u órganos de gobiernos extranjeros, asociación privada o no gubernamental a la que represente o su carácter de independiente; el carácter de visitante extranjero invitado así como las obligaciones y limitantes que de conformidad con las leyes mexicanas estableció el Acuerdo del Consejo General del IFE en sus artículos 6°, 7° y 9°."<sup>58</sup>

Una vez extendida la documentación, se transmitiría de inmediato copia de la documentación a las oficinas centrales del Instituto Nacional de Migración señalándole

---

<sup>58</sup>ibid. punto 4.2.

además el medio de transporte, fecha de arribo y puerto o punto de entrada al territorio nacional, del extranjero autorizado, posteriormente, "via valija, serán enviados al Registro Nacional de Extranjeros" original de los expedientes integrados y copias legibles de la FM-VEI otorgadas.

En el caso de que algún extranjero hubiese solicitado ante el IFE su acreditación como *visitante extranjero invitado* y por cualquier circunstancia no contase con la autorización correspondiente, con acudir al consulado de México en el extranjero, se le documentaría "si así procede" con la calidad migratoria correspondiente.

Las obligaciones del personal consular y migratorio fueron las de "orientar de manera adecuada a los extranjeros solicitantes, así como expresarles:

- a) La certeza y facilidad con que podrán obtener documentación migratoria de "visitantes extranjeros invitados" (FM-VEI).
- b) Que la expedición de su documentación migratoria es un compromiso que testimonia tanto el tratamiento que el Gobierno de México les otorga de acuerdo al reconocimiento del Instituto Federal Electoral, así como la certidumbre de que la autorización migratoria, a partir de la acreditación del IFE, coloca su actividad en un plano de legalidad y congruencia con el estado de derecho que prevalece en México, y
- c) Que su ingreso al país con el objeto de conocer el proceso electoral federal es gratuitamente recibido por el Gobierno Mexicano, pero que al mismo tiempo están obligados a respetar las Leyes Mexicanas y de manera especial el acuerdo adoptado por el Consejo general del IFE, máxima autoridad electoral, que se trata de un órgano colegiado en el que

concurrer todos los partidos políticos registrados y consejeros ciudadanos apartidistas.

En los casos en que se expida FM-VEI, se deberá entregar junto con ella una copia fotostática del Acuerdo General referido en el inciso anterior."<sup>59</sup>

Cuando los extranjeros que se internen al territorio nacional por cualquier circunstancia no obtuviesen la acreditación del IFE como "visitante extranjero invitado", deberán acudir ante la autoridad migratoria más cercana con el fin de solicitar la regularización de su estancia legal en el país, conforme a la Ley General de Población y su Reglamento, y si procede, se le documentará con la calidad y característica migratoria correspondiente. En dicho caso se le autorizará como "no inmigrante visitante, actividades lucrativas o no, con permiso para desarrollar las actividades que se indiquen, pero sin gozar de las facilidades y privilegios que conlleva la acreditación del IFE en los términos del acuerdo del Consejo General antes referido."<sup>60</sup>

Para lograr el cumplimiento de los objetivos antes señalados, tanto el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, como el Instituto Federal Electoral establecieron mecanismos de intercambio de información en todas las oficinas migratorias y consulares mexicanas.

---

<sup>59</sup>ibid. punto 4.5.

<sup>60</sup>ibid. punto 4.6.

Cuando los visitantes extranjeros invitados soliciten la prolongación de su estancia en México, se le autorizará la ampliación del plazo consignado en la FM-VEI para el mismo objeto que fue solicitada siempre que medie solicitud expresa y por escrito del IFE; en el caso en que el extranjero solicitase cambio de características migratorias, al vencimiento del término autorizado en las FM-VEI, las solicitudes se ajustarán al procedimiento normal y al cumplimiento de requisitos.

Y por último, se "instruye a todo el personal migratorio observar de manera escrupulosa los lineamientos establecidos en la presente circular así como, para efectos de control migratorio, recoger a la salida definitiva de los extranjeros del país los originales de las FM-VEI, debiendo remitirse éstas al Registro Nacional de Extranjeros."<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup>Íbid., punto 6 y 6.1.



**5.5.- OBLIGACIONES DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS  
INVITADOS:**

A) Respetar sin reserva de ninguna especie, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, así como los acuerdos y resoluciones de las autoridades competentes.

B) No inmiscuirse de ninguna manera en los asuntos políticos del país.

C) No interferir de modo alguno en las tareas y ejercicio de las atribuciones de la autoridad electoral, ni en las actividades de los partidos políticos, sus candidatos o los ciudadanos mexicanos.

D) Realizar las actividades de manera imparcial, seria y responsable.

E) No hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de partido político o candidato alguno.

F) No declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

CAPITULO III  
LA SOBERANÍA Y LOS DERECHOS TERRITORIALES DEL  
ESTADO MEXICANO.

1.- GENERALIDADES:

Desde que el pueblo mexicano logró su independencia, Uno de sus deseos más fervientes es el de garantizar su estabilidad política y ello sólo se consigue creando estructuras que fortalezcan su posición política, económica y social.

Existen muchos documentos que muestran la ideología política de nuestro país a partir del momento en que buscó su vida independiente, en los cuales se encuentran plasmados en forma muy clara cuales son los derechos que como Estado necesita defender para garantizar su subsistencia en el ámbito internacional.

Por ejemplo, ya desde Los Sentimientos de la Nación, Morelos manifestaba la importancia de que México fuese libre e independiente de "otra Nación, Gobierno o

Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones."<sup>1</sup>

Morelos quería ver a México como un país soberano en el que los extranjeros no tuvieran cabida si "...no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha", y refuerza esta idea diciendo "Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que estas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás."<sup>2</sup> y "Que las tropas extranjeras o de otro reino no pisen nuestro suelo, y si fuere en ayuda, no estarán donde la Suprema Junta."<sup>3</sup>

En el plan de Veracruz, Santa Anna menciona en su artículo 3° que la América del Septentrión "es soberana de sí misma y el ejercicio de esta soberanía reside únicamente en su representación nacional, que es el soberano Congreso Mexicano."<sup>4</sup> Y en sus artículos 4° y 5° manifiesta que es Libre, Independiente y Soberana.

Durante todo el siglo XIX, México se vio envuelto en una serie de movimientos armados, tanto internos como externos en los que el motivo fue la defensa de su independencia, autonomía, soberanía y autodeterminación, lo que no es nada extraño si consideramos que algunas de

---

<sup>1</sup>Morelos, José María Tecla. "Los Sentimientos de la Nación." en Matute, Alvaro. México en el Siglo XIX. Fuentes e Interpretación Históricas. p. 274.

<sup>2</sup>ibid. p. 225.

<sup>3</sup>ibidem.

<sup>4</sup>ibid. p. 234.

las ideas claves que han guiado a las generaciones modernas en el ámbito político han sido la libertad, el principio histórico de identidad como guía para el Estado contemporáneo y la representación política, la igualdad, la soberanía, la seguridad jurídica, etc.

Si entendemos a la soberanía como la voluntad política suprema de un pueblo, como la facultad otorgada por éste al Estado, para crear y garantizar el derecho positivo, y aceptamos al Estado como la asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder para crear derecho,<sup>5</sup> entonces, el poder del Estado es la capacidad de sus instituciones para crear, fijar y ejecutar el derecho positivo.

El Estado tiene un poder originario: es una soberanía condicionada y delegada por el pueblo en cumplimiento de las atribuciones conferidas a las instituciones estatales, su derecho y autoridades.

La soberanía que ejerce el Estado tiene las siguientes características, entre otras, ejerce autoridad exclusiva y última respecto a ciertas funciones gubernamentales importantes dentro del territorio; posee algunas inmunidades y derechos generalmente considerados atributos de la soberanía; tiene una amplia jurisdicción territorial, pretensiones marítimas y control de los espacios aéreo y exterior; una autoridad formal.

---

<sup>5</sup> ibid., p. 40.

Ahora bien, tradicionalmente el Estado-Nación, visto desde un plano internacional, ha dificultado la libre relación entre los pueblos, pues ha creado dentro de las fronteras una política aislacionista y falsamente protectora de los intereses de los connacionales, en síntesis, es la guerra, pues su política exterior se basa en la "enemistad y la ofensiva; en el odio, y el recelo..,"<sup>6</sup> sin embargo, en la actualidad, la internacionalización de los problemas internos del Estado alcanza tal repercusión, que los errores y desaciertos de la situación interna influyen en el exterior.

Es claro que desde el punto de vista formal y constitutivo el Estado frente al exterior no puede actuar sin ley previa aplicable al caso concreto, pero cuando se presenta una situación crítica que lo oblique a adoptar una posición, la decisión provisional debe supeditarse al refrendo del soberano, pues no hacerlo equivale a transformar la decisión en arbitraria y autoritaria.

En el ámbito externo el pueblo ejerce manifiestamente su soberanía a través del Estado, y el funcionario público es el representante directo entre la voluntad del soberano y los individuos de un Estado.

En el derecho internacional existe cierta confusión para entender los conceptos de soberanía, libertad, democracia, etc., pues son símbolos altamente emotivos y

---

<sup>6</sup>Kaplan. Op. Cit. p. 159

se esgrimen con el objeto de "arrancar una reacción favorable a los públicos, en una época de nacionalismo." <sup>7</sup>

Sin embargo, existen dos significados que son los más aceptados y los que se usan con mayor frecuencia:

a) como sinónimo de *independencia*, y se refiere a que los funcionarios del gobierno no están bajo el control o supervisión de los de otro Estado, en el ejercicio de las funciones gubernamentales.

b) Relativo a que dentro de una zona geográfica definida, la prescripción e imposición de las normas formales o leyes pertenece exclusivamente a los dignatarios estatales, o sea a personas que desarrollan funciones formalmente definidas en el subsistema gubernamental del Estado que tiene derecho al territorio en cuestión, y conjuntamente es conocida como *soberanía territorial*.

En este orden de ideas, las bases del poder del Estado radican en el control sobre las actividades desarrolladas en su territorio, suplementado por los vínculos de vasallaje de su población, poder no dividido ni participado con ningún órgano político trascendente.

Históricamente la soberanía sobre el territorio y la población ha sido un derecho, defendido por los Estados en contra de otros, es la autoridad absoluta y sin trabas dentro del territorio, el ejercicio exclusivo del poder gubernamental en la zona en cuestión, con respecto a

---

<sup>7</sup>ibid. p. 51.

otros estados. Este derecho no emanaba de ninguna fuente externa, ni estaba sujeto a control ninguno impuesto por los demás, desde fuera, estaba limitado, respecto a éstos, por los tratados y las normas consuetudinarias del derecho internacional, pero estas restricciones no le eran impuestas por los demás, por lo menos teóricamente, sino que las aceptaba voluntariamente; se consideraban como autolimitaciones que constituían por sí mismas expresión de soberanía.

Durante los dos últimos siglos o más, los Estados nacionales han insistido en ejercer control exclusivo sobre sus procesos gubernamentales.

## 2.- EL SISTEMA DE EQUILIBRIO DEL PODER:

Aquí los únicos participantes son los Estados, pero quizás la única condición para que participaran sería retener su independencia en los procesos gubernamentales, lo cual se asociaba con la soberanía, pero en el mundo contemporáneo ya no se necesita el mismo grado de autoridad exclusiva e independiente que en el sistema anterior, pues en el caso del mundo bipolar, la independencia y la exención de intervención en los asuntos internos de un Estado no son requisitos para gozar de seguridad política, además, nuevas entidades políticas de carácter universal como la ONU, y regionales y funcionales como el Mercomun, tienen una participación

destacada en el sistema internacional. Ahora existen relaciones entre Estados y autoridades supranacionales, por lo que han "limitado su autoridad respecto a otros participantes, y han delegado poderes gubernamentales en nuevos organismos, cosa que hubiese sido inconcebible en el sistema de equilibrio del poder."<sup>8</sup>

En la actualidad una delegación de poderes como la que se realiza en una autoridad supranacional, no sólo es posible, sino que ya es una realidad y por que no decirlo, hasta una necesidad, pues si concebimos la soberanía desde un ángulo relativo, podemos entender fácilmente esa delegación de poderes en una entidad supranacional. Los miembros de la comunidad ya no son soberanos en los asuntos en que ésta tenga autorización para actuar como entidad, pero la retienen en todos los demás aspectos, tanto en sus tratos con los demás miembros, como con las otras naciones.

De cualquier modo, Kelsen manifiesta que la soberanía esencialmente ligada al problema de las relaciones posibles entre dos ordenes normativos "es una propiedad del orden jurídico válido."<sup>9</sup>

Los derechos de la nación son inherentes a la soberanía, la cual radica esencial y originariamente en

---

<sup>8</sup> ibid. p. 163.

<sup>9</sup> Cue de Duarte, Irma. "Los Derechos de la Nación" en Obra Jurídica Mexicana. p. 2418.



le pueblo, conforme a la legislación mexicana, colocándose como "garantes del todo social."

García Ramírez establece que la soberanía es consustancial a la independencia, y que representa la facultad de actuar sin interferencias frente a las soberanías externas y el derecho de hacerlo, interiormente, sobre todos los individuos.

### 3.- LA JURISDICCIÓN.

Los conceptos de Soberanía y Jurisdicción en ocasiones son utilizados como equivalentes, aunque no idénticos.

La jurisdicción se refiere a la "competencia de los distintos funcionarios para establecer e imponer normas atañedoras a personas y acontecimientos particulares... puede consistir en el derecho a la autoridad exclusiva, o bien coincidir con la autoridad de otros y hasta estar subordinada a ésta. La jurisdicción puede derivarse de la soberanía." <sup>10</sup>

En este sentido debemos comentar todas las implicaciones que tiene el problema de la jurisdicción con el tema que nos ocupa, y debemos especificar las cuestiones de mayor importancia.

Ciertamente el tema de la jurisdicción es en la actualidad un asunto controvertido, pues los avances tecnológicos han provocado que como éste, muchos

---

<sup>10</sup> *ibid.* p. 199.

conceptos queden obsoletos respecto a las concepciones clásicas del Estado moderno, así pues, debemos señalar una serie de aspectos a través de los cuales podemos observar más claramente lo que se dice:

### **3.1.- LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL:**

Hay una actividad que desarrollan órganos preinstituidos por el propio Estado dirigida a la aplicación de la ley, preferentemente. Tal actividad es realizada por esos agentes en un territorio o lugar determinados, por lo que la expresión jurisdicción territorial designa, a la vez que el poder de decisión de esos órganos, el ámbito o espacio en que el mismo se ejerce.

También se identifica con el límite o medida atribuidos a determinados funcionarios para ejercitar aquel poder (competencia).

En un estricto sentido, es la tutela de los derechos subjetivos públicos y privados, es una función eminentemente pública y sólo al Estado compete ejercitarla.<sup>11</sup>

Afecta a todas las personas, propiedades y acontecimientos dentro del Estado. Además de que todo Estado tiene jurisdicción sobre sus ciudadanos y puede

---

<sup>11</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. t. XVII, p. 538.

legislar o establecer normas con respecto a ellos, donde quiera que estén. <sup>12</sup>

Tiene efectos sobre el territorio sobre el cual se asienta el poder del Estado de referencia, pero también con su espacio aéreo, con sus pretensiones marítimas, y hasta con el espacio exterior. En el caso de México, se encuentra perfectamente establecido en su Constitución Política, en el artículo 42, en el que se justifica la teoría de las fronteras horizontales que establece que por encima de cierta altura, el espacio que cae "sobre" el territorio nacional guarda alguna relación especial con la zona de abajo, ya sea por razones de seguridad, de defensa, de comercio u otras.

"Pero los valores que los Estados tratan de realizar, en común y separadamente así como los medios para lograrlo, no se pueden relacionar tan fácilmente con la geografía. Los hombres y la riqueza cruzan las fronteras estatales con relativa facilidad, [además de que]...las personas pueden llevar a cabo fuera de un territorio particular, actividades que ejerzan efectos importantes en la distribución de valores entre las personas que están dentro de dicho territorio."<sup>13</sup>

Con pocas excepciones, un funcionario estatal no puede detener a personas o confiscar propiedades suyas, si no están físicamente dentro del territorio. Conforme a lo anterior, el proceso legal es "territorial", y se

---

<sup>12</sup>Ibidem.

<sup>13</sup>Ibid. p. 200.

puede afirmar que "el fundamento de la jurisdicción es el poder físico."<sup>14</sup>

En este mismo orden de ideas, los tribunales anglo-norte-americanos han tendido a considerar la jurisdicción judicial en función de su poder para imponer una sentencia al acusado.

Asimismo, a los Estados generalmente les interesa principalmente la conducta que afecta directamente a las personas y a la propiedad dentro de sus fronteras y que, en consecuencia la mayor parte de las leyes tienen en cuenta los hechos que ocurren dentro del territorio, y no en el extranjero, lo cual se denomina "jurisdicción legislativa."

Aquí debemos contemplar si esta disposición es eficaz por que hay poder para hacerla cumplir y (en parte también) por la importancia de salvaguardar la autonomía en el ejercicio del gobierno local.

### **3.2.- LOS FUNCIONARIOS EXTRANJEROS NO PUEDEN ENTABLAR PROCESOS EN LOS TRIBUNALES LOCALES:**

¿En qué aspectos está relacionada la autoridad de los funcionarios con el territorio? ¿Sólo tienen poder los legisladores para dictar normas relativas a actividades o hechos que se verifica, en algún sentido, dentro del territorio estatal?

---

<sup>14</sup>ibidem.

Los funcionarios de un Estado extranjero no pueden entablar procesos en los tribunales locales, para urgir el cumplimiento de sus leyes relacionadas con hechos sobre los cuales tienen jurisdicción legislativa, y tampoco pueden hacerlo los empleados locales mientras no lo autorice la legislación local; esta autorización, en general, sólo derivaría de tratados en que se otorgasen derechos y deberes recíprocos. al mismo tiempo, los extranjeros han venido teniendo, desde hace mucho tiempo, acceso a las cortes nacionales y a la dispensación de una justicia imparcial en la prosecución de sus pleitos. Como acusados, tienen también derecho a la protección que se concedería a los nacionales. En realidad, de otra manera, sería virtualmente imposible el comercio. Pero, en los casos transnacionales, es evidente lo poco equitativo y lo impráctico de la existencia de tribunales que sentencien de acuerdo con las normas y reglas jurídicas locales. Al fallar sobre dichas materias, el poder judicial adoptó, en todos los países, la práctica de seleccionar reglas aplicables, tanto de los sistemas legales extranjeros como de los propios. Esta práctica se redujo virtualmente, en tiempos anteriores, a la aplicación de un derecho común de naciones.<sup>15</sup>

### 3.3.- LAS LEYES COMO PRODUCTO DE LA SOBERANÍA:

La concepción aceptada por la ONU en relación a este tema es que "todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su estatuto político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."<sup>16</sup>

La esencia de la soberanía en este caso, consiste en el derecho a ejercer las funciones del Estado, en un plano de independencia e igualdad respecto de otros Estados.

El concepto de independencia lo debemos entender en este sentido como la negación de toda autoridad política superior a la del Estado, y en ese orden de ideas, opera sobre la base de coordinación, no de subordinación.

En México, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 constitucional se desprende que el pueblo ejerce su soberanía en la creación de su constitución misma, y ella, al determinar la forma de gobierno (creación de las normas); territorio (ámbito de aplicación de normas); la temporalidad (vigencia de las normas); las relaciones con el exterior (obligatoriedad en el campo internacional); los campos de actividad interior (facultades y obligaciones de los integrantes del territorio nacional); partes, autoridades y habitantes.

---

<sup>16</sup> Carrillo Salcedo, Juan. Soberanía del Estado y Derecho Internacional. p. 58.

La soberanía de un pueblo, según Serra Rojas, se manifiesta en el derecho de darse leyes, emitir decisiones administrativas y dictar sentencias para los casos controvertidos; es la facultad para imponer determinaciones; la unidad del poder público lo faculta a no tolerar entidades que le disputen su acción oficial; debe ser sancionada, apoyada en la fuerza jurídica y material, de que dispone el poder público para "llevar adelante sus resoluciones."<sup>17</sup>

Puesto que las reglas son concebidas como expresión de soberanía, más bien que como derechos individuales derivados de la naturaleza o de la razón, un elemento político entra, además en la valoración consciente de la doctrina. Una cosa es que el tribunal deba adoptar una norma extranjera de decisión como propia, porque así lo exige la equidad o la justicia, y otra, completamente distinta, hacerlo porque otro Estado lo ha prescrito así concretamente.

---

<sup>17</sup> Que de Duarte, Op. Cit. p. 6-7.

### 3.4.- LA TERRITORIALIDAD DEL DERECHO PUBLICO:

La diferencia entre derecho privado y derecho público es muy tenue y como dice Kaplan, "es muy difícil de trazar" cuando de asuntos internacionales se trata. Sin embargo, los ejemplos clásicos de derecho público son las disposiciones relativas al proceso y castigo de acciones consideradas como criminales.

Así pues, cada estado castiga los "actos criminosos" según su propia legislación.

Otra concepción de la territorialidad es la contemplada por los tribunales, en el sentido de aplicarla únicamente a los delitos cometidos dentro del territorio estatal, donde se cometieron.

A decir del mismo autor, en la actualidad "los estados se han conducido tan increíblemente como provincianos y retrógrados en cuanto a ayuda internacional para perseguir el crimen", que en innumerables ocasiones "ha habido muchos engaños de extensión de la competencia estatal para resolver los problemas de la rapidez en las comunicaciones y en los transportes, con la consiguiente interdependencia." <sup>18</sup>

En contraste con la "territorialidad subjetiva" está la "territorialidad objetiva," que sí admite la competencia de un estado para castigar a cualquier persona que, aunque sus actos se desarrollen fuera de los

---

<sup>18</sup>ibid., p. 209.



límites territoriales, "pone deliberadamente en movimiento una fuerza para que actúe en él."

Siendo realistas, debemos aceptar que la prevención eficaz y el castigo del crimen dependen de la capacidad para sancionar al delincuente.

Es notorio que cualquiera que haga un viaje al extranjero cae en la cuenta de que tiene obligación de obedecer las leyes locales y, generalmente, sabe que pueden diferenciarse un poco de las habituales para él.

#### **3.4.1.- ÍNDOLE DE LA ACTIVIDAD Y SU PROHIBICIÓN:**

El grado de contacto territorial necesario para que pueda informarse un individuo, depende de la índole de la actividad y de lo conocida que sea la prohibición. Cuando se puede prever, más o menos, el efecto de dicha actividad en un Estado extranjero y se trate de algo que suele estar castigado con sanciones penales, aunque no ocurra así en donde se realiza el acto, puede bastar para que el individuo quede sometido a proceso legal en la localidad de que se trate, si puede ser detenido sin objeción ninguna de otros Estados. El caso es más grave, naturalmente cuando la persona trata de violar la ley en cuestión, porque entonces está en juego el interés general por el orden y el respeto a las leyes. El acto físico dentro del territorio no produce sus efectos por arte de magia: tiene que observarse el debido proceso,

comprender que el infractor se encuentra ante leyes no familiares para él y, quizá, hasta designar como lugar para el juicio el Estado extranjero.<sup>19</sup>

#### **3.4.2.- CUANDO UNA CONDUCTA NO ESTA SUFICIENTEMENTE LEGISLADA O ESTA PROHIBIDA:**

Existe otra conducta que debemos tener presente cuando un acto no se estima comúnmente como criminal, y es la cualidad de la prohibición y del castigo, pues "la conducta criminal ataca a las raíces mismas de la organización social; y, como suele ventilarse la libertad individual, los límites de la tolerancia son más estrictos que en otros terrenos jurídicos."<sup>20</sup> Sabemos que hay múltiples actividades que tienen gran aceptación en muchos países, y cualquier ataque contra ella, so pretexto de limitación, se ve con malos ojos, por ejemplo la libertad de expresión y de prensa. Una ley extranjera relativa al delito de difamación, que afecte a los periódicos y emisiones de radio de otros países, probablemente se considere en éstos como una violación de la soberanía territorial.<sup>21</sup>

Por esta razón se fortalece la idea de que un estado no debe castigar a nadie por actos que haya cometido

---

<sup>19</sup>ibid., p. 213.

<sup>20</sup>ibidem.

<sup>21</sup>ibidem.

fuera de su territorio, cuando estos actos son, por decirlo así, exigidos o, lo que es más dudoso, de excepción.

### 3.4.3.- INMUNIDADES DE JURISDICCIÓN:

Cabe preguntarse en este punto quiénes son inmunes, a lo cual contestaremos que de acuerdo con los tratados, el derecho consuetudinario internacional y en las ordenanzas municipales, se reconocen ciertas inmunidades de jurisdicción territorial, referentes a los Estados extranjeros, instituciones internacionales, representantes diplomáticos de dichos Estados e instituciones, barcos de servicio público y fuerzas armadas y, en menor grado, buques particulares extranjeros dentro de las aguas territoriales.

Cabe señalar que aunque existen numerosas prácticas afines, en cuanto a estos aspectos, entre los diversos Estados, hay diferencias doctrinales respecto a la extensión y naturaleza de la inmunidad. Además, no está claro, ni mucho menos, en numerosos casos, si la ordenanza pertenece al derecho internacional o al nacional y, en consecuencia, no se sabe hasta qué punto pudiera ser modificada o abrogada unilateralmente.”

---

“Ibid. p. 211.

#### 4.- EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS.

##### 4.1.- GENERALIDADES.

Controlar y reducir al mínimo el empleo de la fuerza son conceptos distintos, aunque, muchas veces, relacionados entre sí. Generalmente se trata de someter la fuerza física a los procesos de gobierno-ley, es decir, a las normas y procedimientos constitucionales, de forma que se utilice aquella únicamente para imponer la ley y el orden. En un sistema desarrollado de gobierno-ley esto significa que sólo los funcionarios gubernamentales pueden emplear la coerción física (con escasas excepciones, como la legítima defensa o la detención de un delincuente en caso de flagrancia por personas civiles), y sólo de acuerdo con normas formalmente establecidas como ley a través del sistema gubernamental. Por tanto, la fuerza no queda eliminada de la política, sino simplemente, subordinada a limitaciones formales, al proceso de gobierno.<sup>23</sup>

Sin embargo, es una facultad de todos los estados utilizar la fuerza de manera discrecional con el fin de hacer valer su autoridad y garantizar la salvaguarda de sus derechos y los de sus ciudadanos.

En efecto, en la actualidad la mayoría de los estados prefieren solucionar los conflictos armados internos por la vía del diálogo y la negociación, es

---

<sup>23</sup>Elul, Jacques. Autopsia de la Revolución. p. 58.

decir, pacíficamente, lo cual no necesariamente significa que se renuncie a la utilización de la fuerza como una de las posibilidades más efectivas cuando no hay avance en las otras, pero de ello hablaremos en el siguiente apartado.

#### **4.1.1.- LA NECESIDAD DE UTILIZAR LA FUERZA:**

En la actualidad aún en los sistemas jurídicos desarrollados, sigue siendo necesario apelar a la fuerza física, pues no existe sistema de gobierno-ley que pueda ser neutral en distribución de valores, la legitimidad y la necesidad de la fuerza para apoyar la ley y el orden no significa que todos los procesos para adoptar decisiones, ni siquiera todas las decisiones, sean estimadas igualmente legítimas por todos los miembros de la comunidad. Por tanto, la legitimidad del empleo de la fuerza para apoyar las directrices de la comunidad, depende de lo aceptables o tolerables que los procesos de adopción de decisiones sean para los que la utilizan y de los caminos que estén abiertos para la modificación no violenta del sistema y de las resoluciones tomadas. Las diferencias de actitudes respecto a la fuerza, tanto en apoyo de la ley y del orden, como en oposición a las normas impuestas, dependen, en parte, de las valoraciones del proceso mismo, o sea, de la forma de concebir el modo legítimo de gobierno, o de la argumentación doctrinal. La

obligación de obedecer y el derecho a la revolución han ido de la mano a lo largo de la historia.<sup>24</sup>

La experiencia nacional indica que el mantenimiento del orden siempre ha supuesto cierta coerción y empleo de fuerza, o amenaza de ella, como última medida para conseguir los fines de la comunidad, cualesquiera que hayan sido; el gobierno tiene que estar preparado a usar la fuerza, si fuere necesario, para imponer el cumplimiento de la ley. Esto no quiere decir, claro está, que el derecho radique en la porra del guardia, sino que hace falta la porra en todo sistema de gobierno-ley. Siempre existe la posibilidad de una oposición violenta al gobierno. De la constitución orgánica del Estado depende, en gran parte, el grado de utilización de la fuerza física, que puede llegar a extremos de terrorismo, aislado o sistemático. En ello influyen numerosos factores de ambiente y de predisposición. No todos los sistemas políticos nacionales han logrado crear formas duraderas de orden, ni los que han conseguido una estabilidad interna, han obrado de conformidad con principios y procesos aceptables en otras comunidades nacionales.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>ibid. p. 70.

<sup>25</sup>Kaplan. Op. Cit. p. 228.

#### **4.1.2. - ALGUNOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Se podría escribir una gran cantidad de obras respecto a este tema, dependiendo de la época de la que se trate, sin embargo, por razones de tiempo y espacio, únicamente se comentarán los hechos más relevantes a través de nuestra historia en el siglo XX.

Los primeros conflictos armados que se suscitaron en México a principios del siglo XX no son desconocidos para nadie, y la posición del gobierno porfirista respecto a ellos fue también muy clara, se reprimieron hasta que el movimiento revolucionario de 1910 triunfó.

Más adelante, podríamos mencionar acontecimientos tales como la posición de Venustiano Carranza frente a las fuerzas zapatistas, quienes al no querer negociar con el gobierno, fueron reprimidas no sin antes traicionar a su líder, Emiliano Zapata. Otro acontecimiento semejante se presenta cuando se aproximan las elecciones de 1924, en las que Obregón pretendía darle el espaldarazo a Plutarco Elías Calles, ante lo cual las fuerzas que apoyaban a Adolfo De la Huerta se rebelan y son reprimidas de la misma forma que en el porfiriato. Podemos mencionar además, los levantamientos de Serrano y Gómez, los intentos de José Vasconcelos, el de Juan Andrew Almazán, el de Ezequiel Padilla o el de Miguel Henríquez Guzmán, entre otros, y su futuro siempre fue el mismo, es decir, la represión.

Movimientos más cercanos a nosotros y sin lugar a dudas más complejos son los movimientos de los ferrocarrileros, de los maestros, de los telefonistas, de los médicos, etc., y no olvidemos el tristemente celebre movimiento estudiantil de 1968 y la guerrilla en el Estado de Guerrero y en las Huastecas, durante los gobiernos de Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordáz y Luis Echeverría Álvarez respectivamente. También en ellos el resultado fue el mismo, la represión.

Sin embargo, en los últimos dos sexenios, la política ha variado considerablemente, y es que la situación económica, social y política de nuestro país es sin lugar a dudas otra muy diferente a la que se vivió durante los dos primeros tercios del siglo XX, ahora, los medios de comunicación impiden que los movimientos represivos pasen desapercibidos frente al mundo, ahora los Estados ya no pueden mantenerse al margen de muchos acontecimientos que van desde los tecnológicos, hasta los políticos y económicos, y los individuos tienen o pretenden tener mayor participación dentro de la solución de los problemas de todo genero, o por lo menos pueden opinar libremente sin temor a que se les reprima impunemente, como en el pasado.

Esta situación no ha pasado desapercibida en nuestro país, debido al constante roce que tiene nuestro gobierno en el ámbito internacional, se ha visto obligado a guardar ciertas formas o apariencias que le permitan



mantener la credibilidad y el prestigio que con tanto esfuerzo se ha ganado al manifestar ideas como la no intervención y la libre autodeterminación.

El estado mexicano se ha visto envuelto en el marasmo de los cambios actuales, y la globalización ha cobrado una presa más, México, y si el Estado-Gobierno-Partido Oficial Mexicano no desea sucumbir ante los embates de la modernidad, deberá no sólo aceptar los cambios, sino asimilarlos y crear-transformar-reafirmar su identidad y no dejarse absorber por ella, pues el precio que se tendría que pagar sería muy elevado.

El estado mexicano que pretendió minimizar los estragos sociales-económicos-políticos-culturales de la irresponsable forma de manejar o planear la economía durante el último tercio del siglo XX, vio de repente sobresaltada su "paz social" con un levantamiento que nadie esperaba (?), el estado de Chiapas se vio convertido en el escenario del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, con motivos o sin ellos, se puso de manifiesto que existía inconformidad por parte de la sociedad por la política económica ejecutada hasta ese momento.

Consideramos que es importante profundizar un poco en el problema chiapaneco para poder comprender mejor la problemática del presente tema.

#### 4.2.- EL CONFLICTO DE CHIAPAS: CRONOLOGÍA DE LOS PRINCIPALES HECHOS:

El problema que nos ocupa es de alguna manera delimitar objetivamente la problemática de Chiapas en los últimos seis años (uno del sexenio del Licenciado Carlos Salinas de Gortari y cinco hasta la fecha del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León), respecto a los movimientos armados internos, y la posición de los Observadores Internacionales para lo cual creemos necesario realizar someramente una cronología de los principales hechos:

1.- El 1º de enero de 1994 se inició un movimiento guerrillero armado localizado en 4 municipios del Estado de Chiapas, el cual fue objeto de la atención pública nacional e internacional.

"...el sueño terminó. Al menos, para el sistema político mexicano, que se creía y parecía inmutable. Con su paradigmático ;Ya basta! el Ejército Zapatista de Liberación Nacional,<sup>26</sup> puso punto final al mito oficialista de la paz social, acabó con los infundadas aspiraciones primermundistas de Carlos Salinas de Gortari, y dio entrada a un turbulento fin de siglo que transformó muchas estructuras de nuestro país."<sup>27</sup>

El EZLN emitió una declaración de guerra contra el Ejército Mexicano exigiendo la deposición del titular del Ejecutivo Federal. Además pretendía avanzar hacia la

---

<sup>26</sup> En adelante EZLN.

<sup>27</sup> Monsivais, Carlos. Proceso. Edición Especial. 1 de Enero de 1999. p. 3.

capital del país e iniciar juicios sumarios contra los soldados del Ejército y la policía. En la declaración se incluían diversas demandas de carácter social para las comunidades indígenas que sufrían un rezago social en zonas de extrema pobreza y marginación en esa entidad federativa, además de exhibir una serie de contradicciones del sistema jurídico, por ejemplo: "El Código Penal de Chiapas, que castiga con mas dureza el robo de una vaca que un asesinato y, lo principal, la barbarie perpetua en nombre de la ley y el buen gobierno."<sup>28</sup>

El EZLN penetra en San Cristóbal, Las Margaritas, Ocosingo y las Cañadas; hay batallas cruentas en Ocosingo y las Margaritas; Se divulga el primer manifiesto de la Selva Lacandona; Los combates duran cerca de 10 días, con número indeterminado de muertos (200 o 300 la mayoría del EZLN); Algunos zapatistas ya prisioneros son asesinados "o eso denuncian activistas de derechos humanos,...El gobierno responde con furia y maña. A un zapatista muerto en Ocosingo se le coloca un rifle de madera para subrayar la irresponsabilidad criminal de quienes mandan a la muerte a combatientes desarmados"; durante días no hay acceso a la zona del conflicto; los comentaristas televisivos hablan de los indígenas como "manipulados."<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>Rodriguez Castañeda, Rafael, Op. Cit. p. 7.

<sup>29</sup>ibid. p. 10.

2.- El 4 de enero Se inician el bombardeo aéreo sobre las posiciones guerrilleras, y luego hay "desmentidos inconvincentes y -eso si- muy histéricos."<sup>30</sup> Por otro lado se estudia la declaración de la selva lacandona.

El gobierno de la República respondió de inmediato realizando las investigaciones correspondientes y los movimientos envolventes con el Ejército con el fin de impedir la propagación del movimiento guerrillero por todo el Estado de Chiapas.

El presidente Salinas transmite su versión del problema: "Algunos profesionales de la violencia nacionales y un grupo extranjero, ajenos a los esfuerzos de la sociedad mexicana, asestaron un doloroso golpe a una zona de Chiapas y al corazón de todos los mexicanos."<sup>31</sup>

Los argumentos del gobierno no convencen a nadie, por lo que se ve obligado a reconocer el abandono catastrófico de la región.

3.- el 7 de enero se registra la explosión de un coche bomba en Plaza Universidad, en la Ciudad de México y varias amenazas de bombas en Michoacán, Veracruz, Oaxaca y el Distrito Federal. El gobierno federal acusa a sacerdotes y catequistas de participar en la guerrilla.

---

<sup>30</sup>ibidem.

<sup>31</sup>Monsivais, Carlos. Op. Cit. p. 16.

4.- el 8 de enero se suspenden momentáneamente los combates por la neblina y las lluvias que se presentan en los altos, asimismo, "una caravana de organismos no gubernamentales logra romper el cerco militar y unas 150 personas entre periodistas y observadores de derechos humanos, llega hasta la zona de El Corralito. El obispo Samuel Ruiz, acepta ser mediador para resolver el conflicto armado."<sup>32</sup>

5.- El 10 de enero se nombra a Jorge Carpizo como nuevo Secretario de Gobernación, y a Manuel Camacho Solís como Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas.

6.- El 12 de enero, los zapatistas acosados militarmente logran sumamente rápido presencia política y significación moral. Por su parte el Gobierno de la República reaccionó unilateralmente con un cese a las hostilidades y la convocatoria al diálogo y la "negociación para solucionar el conflicto."

Una gran manifestación por la Paz en la ciudad de México y varias en otras ciudades del país, en las que participan niños que depositan flores blancas en los cuarteles.

Se discuten en todas partes los derechos de los indígenas; cobran impulso las Organizaciones No Gubernamentales, y todos los candidatos a la presidencia

---

<sup>32</sup>Plascencia Villandeva, Rom. "El conflicto en Chiapas. Su caracterización y sus causas." en "La Rebelión en Chiapas y el Derecho", p. 166.

admiten las "causas profundas de la sublevación"; El subcomandante Marcos dialoga con los medios de comunicación masiva, y "Gracias al carácter indígena de la rebelión y a la maestría comunicacional de Marcos, los zapatistas dejan de ser en casi todas partes, 'profesionales de la violencia' y se vuelven luchadores de 'métodos equivocados'."33

7.- El 16 de enero el presidente de la República anuncia que enviará al Congreso una iniciativa de ley que contenía una amnistía general para todos los que hubieran participado en el conflicto chiapaneco, y el 23 del mismo mes, el gobernador sustituto de Chiapas Javier López Moreno hace otro tanto.

8.- El 21 de enero, se publica el texto ¿De qué nos van a perdonar?, que marca "el principio de la gran moda del EZLN, naturalmente efímera."34

9.- El 2 de febrero el General Absalón Castellanos Domínguez es secuestrado.

10.- El 16 de febrero, se entrega al "prisionero de guerra" Absalón Castellanos Domínguez a la Cruz Roja Internacional.

11.- El 22 de febrero, Marcos desconoce a un "enviado" del EZLN en Estados Unidos; reafirma el veto a televisa; reflexiona sobre la legitimidad de su acción; "la mayoría de los asistentes está convencida de que de

---

33Monsivais, Carlos. Op. Cit. p. 17.

34ibid. p. 19.

cualquier manera, el de los zapatistas es el idioma del México profundo...su lenguaje resuena porque corresponde al sentimiento y el sentimentalismo de todos los abandonados por el despegue, y de no pocos de los incluidos."<sup>35</sup>

12.- El 23 de marzo se rompe la dinámica de catalizador de las inconformidades sociales y de punto de presión para acelerar el cambio político en el país, pero amplifica la inconformidad y debilita las posibilidades de llegar a un nuevo acuerdo nacional.

"La paz no le conviene a una parte de los grupos locales que perderían espacios políticos y oportunidades para seguirse enriqueciendo con los instrumentos públicos. No le conviene a los sectores duros de la política nacional, porque una participación abierta del EZLN en la política nacional reduciría aún más los márgenes electorales que tiene el PRI. No le conviene al régimen, porque sabe que el precio de la paz es su propia transformación."<sup>36</sup>

13.- El 24 de marzo el EZLN suspende la consulta sobre si se aceptaban o no los acuerdos de la catedral de San Cristóbal firmados con el gobierno y decreta la alerta roja porque "el ejército mexicano había roto el cese al fuego."<sup>37</sup>

14.- El 12 de abril, el EZLN rechaza la propuesta del gobierno; Manuel Camacho renuncia al puesto de comisionado por la paz, después de que lo hicieran

---

<sup>35</sup>ibid. p. 32.

<sup>36</sup>ibid. p. 31.

<sup>37</sup>ibid. p. 35.

Patrocinio González Garrido, Secretario de Gobernación, y el gobernador de Chiapas.

15.- El 5 de agosto, 6 ó 7 mil invitados, delegados, observadores y corresponsales de prensa, radio y televisión se dan cita para "participar" en la "Convención de Aguascalientes", donde se discuten temas como Elecciones, resistencia civil y defensa del voto, Formación de un Proyecto Nacional.

16.- Cuando el Doctor Zedillo asumió la titularidad de la presidencia de la República el 1° de diciembre de 1994, refrendó su invitación al diálogo y la negociación como la única vía para dirimir el conflicto. Con este fin, promovió ante el Congreso de la Unión conjuntamente con todos los partidos políticos, la iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas cuyo objeto consiste en "establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado".<sup>38</sup>

17.- El 1° de diciembre, los zapatistas rompen el cerco militar y se establecen pacíficamente en varias poblaciones de Chiapas fuera de la zona del conflicto.

18.- El 19 y 20 de diciembre, se da el derrumbe de la economía nacional, la devaluación del peso en 40%.

---

<sup>38</sup>Secretaría de Gobernación. Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas. Carpeta de Información General Sobre Chiapas. Junio de 1999. Cap. II. p. 16.



Jaime Serra Puche renuncia por "causas de extrema torpeza" no sin atribuirle al EZLN la "inestabilidad financiera."<sup>39</sup>

19.- El gobierno de Zedillo no "sabe como dialogar con los zapatistas, o cómo hacerlos a un lado definitivamente...el diálogo no es fácil porque el gobierno quiere conceder migajas, y los zapatistas, así vivan bajo el acoso no están desesperados," por lo que el 9 de febrero de 1995 "ante las cámaras de televisión, el presidente Ernesto Zedillo -con otras, algo más ecuanimes palabras- declara la guerra al EZLN y a su dirigente, el subcomandante Marcos, cuya identidad se exhibe." <sup>40</sup>

Se acusa al EZLN de que se proponía

"la desestabilización de México, que tenía arsenales [arsenales famélicos, uno de ellos son dos "portentosos revólveres"] en 3 casas de seguridad. Y la Secretaría de Gobernación informa de más de 110 denuncias de la población civil en el periodo enero-septiembre de 1994, que incluyen toma de poblaciones, asesinatos, saqueo de comercios, secuestros, robo, y asaltos en carretera, abigeato, reclutamiento forzoso (sic) de indígenas y campesinos, compra de armas con recursos de Pronasol y Procampo, robos, asaltos (sic), y violaciones a la población civil..."<sup>41</sup>

Se denuncian torturas probadas por la prensa y por Amnistía Internacional y "sólo la derecha extrema considera a Marcos "delincuente y terrorista".

---

<sup>39</sup>Monsivais, Carlos. Op. Cit. p. 11.

<sup>40</sup>Ibid. p. 12.

<sup>41</sup>Ibid. p. 61-61.

Se libran doce ordenes de aprehensión y la PGR y el Ejército se disponen a ejecutarlas; Marcos escapa; caen presuntos integrantes de su grupo y se impide la entrada a la prensa nacional y extranjera y a la Cruz Roja Internacional al territorio recuperado.

Por un período de 30 días se suspendieron los procedimientos penales iniciados contra los integrantes del EZLN que se encontraban sustraídos a la acción de la justicia, con el objeto de propiciar las condiciones para el diálogo y la conciliación.

Se creó también la comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) integrada por legisladores de todos los partidos políticos como una instancia de coadyuvancia en el proceso de pacificación.<sup>42</sup>

20.- De Abril a Septiembre la tregua se mantiene y hay dialogo entre el gobierno, el EZLN y la Sociedad Civil (los interesados). mientras que el 27 de agosto se da la Consulta del EZLN en torno al problema chiapaneco.

21.- El 16 de febrero de 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que "constituyen un nuevo pacto social entre los pueblos indigenas, la sociedad y el Estado a efecto de que los primeros tengan plenamente reconocidos sus derechos políticos, económicos y sociales dentro del marco de la Constitución."<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup>Esta legislación sigue vigente y es el marco legal del conflicto.

<sup>43</sup>Secretaría de Gobernación. Coordinación para el Dialogo y la Negociación en Chiapas. Carpetas de Información General Sobre Chiapas. Junio de 1999. Cap. II. p. 11. El subrayado es nuestro.

22.- En septiembre de 1997, 1111 zapatistas llegan a la ciudad de México.

23.- El 22 de diciembre de 1997 en Acteal, fueron asesinados 45 indígenas (9 hombres y el resto mujeres y niños), a manos de un grupo armado, en forma sorpresiva,<sup>44</sup> mientras oraban en una capilla, con lo cual el problema adquirió una nueva dimensión, pues empezaron a proliferar grupos armados sobre todo en la zona de Los Altos, Selva y Norte de Chiapas.

El Gobierno Federal, reaccionó atrayendo la acción penal hacia la Procuraduría General de la República que inició la investigación, detención y consignación tanto de presuntos autores materiales como intelectuales de la masacre, que incluyen la del presidente municipal de Chenalhó, y el proceso penal sigue en marcha.

24.- El primero de enero de 1998, el gobierno de la República rompió el diálogo con el EZLN, violando la ley para el diálogo del 11 de marzo de 1995, iniciando así la persecución de zapatistas, atacó la comunidad de Y'ale'hibtk, donde plantó armas para justificar su agresión, pues éstas "no pertenecían al EZLN."<sup>45</sup>

25.- El 3 de enero el Ejército Federal realizó maniobras para tomar la comunidad de La Realidad con una

---

<sup>44</sup>En una despiadada cacería que dura de las 10 de la mañana hasta las 5 de la tarde, sin que intervengan las autoridades." Monsivais, Carlos. Op. Cit. p. 67.

<sup>45</sup>Comunicado del Comité Glandestino Revolucionario Indígena Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. 1. <http://www.wzln.org/archive/ezln980103.html>.

columna motorizada y tropas especiales y "peinando los alrededores de la comunidad, deteniendo y torturando a los campesinos indígenas que encontraban a su paso..." A las doce del día perdieron la comunicación, pero en la comunidad de Morelia, por la noche el Ejército Federal "está entrando casa por casa cateando y expulsando a los habitantes de ese lugar."<sup>46</sup>

26.- El 15 de marzo de 1998 el Presidente de la República presentó la iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígena, con el objeto de dar "cabal cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar."<sup>47</sup>

27.- El 11 de abril, la policía estatal y el Ejército desmantelaron el recién creado municipio "Ricardo Flores Magón", con sede en el ejido Taniperlas, en el municipio de Ocosingo, y detuvieron a 19 seguidores del EZLN y a varios extranjeros que fueron expulsados del país.<sup>48</sup>

28.- El 17 de abril, un grupo de encapuchados que aparentemente eran zapatistas emboscaron a una patrulla de las Bases de Operaciones Mixtas (BOM), formada por militares y policías estatales y federales, dejando un saldo de un policía herido.

---

<sup>46</sup>ibidem.

<sup>47</sup>Hasta el momento no ha prosperado la iniciativa.

<sup>48</sup>Lopez, Julio Cesar y Corro, Salvador. "En Chiapas, el gobierno de Zedillo extiende la mano y golpea con la otra." en Proceso. N° 1122, 3 de mayo de 1998. p. 21.

29.- El 18 de abril, un grupo de encapuchados dieron muerte al priista Andrés Miguel López Hernández.

30.- El 21 de abril, el Coordinador para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, Emilio Rabasa Gamboa, presentó la definición y estructura de la nueva estrategia del Gobierno Federal, consistente en:

a) focalización de las demandas sociales, particularmente en los municipios con mayor índice de marginación y pobreza;

b) impulso a la economía de Chiapas;

c) reafirmación y vigencia del Estado de Derecho, el imperio de la ley y la reorganización de la seguridad pública;

d) concertación política inter e intra comunitaria, redistribución y remunicipalización de Chiapas;

e) ayuda humanitaria;

f) impulso a la legislación de los pueblos y las comunidades indígenas;

g) permanente interlocución con las instancias de intermediación, coadyuvancia y;

h) seguimiento y verificación de los acuerdos de concordia y pacificación creadas por la Ley para el Diálogo, la Conciliación, y la paz Digna en Chiapas de marzo de 1995.

31.- El 24 de abril, los comandantes zapatistas David y Hortensia, denunciaron que varios priistas armados, y varios elementos de la Policía de Seguridad

Pública, detuvieron a seis seguidores del EZLN en el ejido Los Plátanos, municipio autónomo de San Juan de La Libertad, "antes El Bosque".

32.- El 26 de abril, los zapatistas atacaron a un grupo de indígenas que participaban en el novenario de Andrés Miguel López Hernández, y en el ataque murió el hermano del occiso, de nombre Humberto.

33.- El Gobernador de Chiapas, Roberto Albores Guillén, presentó una propuesta de remunicipalización de esa entidad que considera el establecimiento de 33 nuevas circunscripciones territoriales. La propuesta tomó en cuenta los planteamientos del EZLN.

34.- El 27 y 28 de abril, El presidente Zedillo visitó Chiapas y firmó un convenio de Desarrollo Social. Ese mismo día en la ciudad de México, el comisionado del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Carrillo Castro, informó que esa dependencia investigaba a la diócesis de San Cristóbal, de la que es obispo Samuel Ruiz, porque el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas expide documentos de "observadores" a ciudadanos extranjeros.<sup>49</sup>

35.- El 1º de mayo policías estatales de Seguridad Pública, con el respaldo de soldados, llegaron al ejido Amparo Aguatinta, y con el pretexto de liberar a un refugiado guatemalteco, encarcelado (por haber comprado ilegalmente un terreno) por las autoridades del municipio

---

<sup>49</sup> ibid. p. 18.

autónomo "Tierra y Libertad", detuvieron a 45 indígenas y destruyeron toda la papelería del Concejo Municipal.

36.- El 3 de junio, "toca al pueblo Nicolás Ruiz entregar su tributo de humillaciones y saqueo."<sup>50</sup>

37.- El 7 de junio el Obispo Samuel Ruiz García y la Comisión Nacional de Intermediación dieron por terminada su tarea de mediación en las negociaciones de paz entre el EZLN y el gobierno mexicano. En respuesta, Emilio Rabasa, Coordinador para el diálogo y la Negociación en Chiapas ratificó que el Gobierno Federal está dispuesto a establecer una interlocución directa con el EZLN.

38.- El 10 de junio, Los habitantes de El Bosque son agredidos con "suma violencia" al igual que el municipio autónomo de San Juan de la Libertad.

39.- A mediados de junio, se registraron enfrentamientos entre milicianos del EZLN y fuerzas de seguridad del Estado con un saldo de nueve muertos, diez heridos y treinta zapatistas son consignados por homicidio, lesiones, usurpación de funciones, rebelión, asociación delictuosa y robo.

Además la Secretaría de Gobernación solicitó a la COCOPA su intervención para propiciar el diálogo directo entre el EZLN y el Gobierno Federal.

"En la lógica de la 'baja intensidad', conviene expulsar a los extranjeros 'indeseables', y esto se hace con prodigalidad. Son echados del país italianos, franceses, estadounidenses...Se quiere con

---

<sup>50</sup>Monsivais, Carlos. Op. Cit. p. 79.

estos procedimientos ilegales movilizar el chovinismo del que tanto se ufanaba México, pero ya se le localiza. En cambio, si le funciona al régimen la indiferencia o el hartazgo o la desinformación de la sociedad."<sup>51</sup>

40.- El 8 de julio el Gobierno Federal presentó a la COCOPA su propuesta de distensión, consistente en "instalación de mesas de negociación para resolver el problema de la duplicidad de autoridades originado por el establecimiento de 'municipios autónomos', impulso a mecanismos de negociación por regiones y a escala comunitaria; fortalecimiento de las acciones para mejorar los sistemas de justicia y abatir la impunidad; instrumentación de programas de desarrollo social y productivo con la participación de las comunidades; y distensión militar y diálogo directo con la dirigencia del EZLN."<sup>52</sup>

41.- El Gobernador Roberto Albores presentó el 13 de julio el Programa de Distensión para el Estado de Chiapas, integrado por 17 puntos, entre los que destacan: el otorgamiento de **status** jurídico a las Juntas Municipales de Transición a los llamados municipios autónomos que no están asentados en las cabeceras municipales y avance en el proceso de remunicipalización de las zonas norte, Los Altos y la Selva. Además incluye la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas para el Estado de Chiapas.

---

<sup>51</sup>ibid. p. 81.

<sup>52</sup>López, Julio Cesar y Corro, Salvador Op. Cit. p. 13.



42.- El EZLN dio a conocer la Quinta Declaración de la Selva lacandona en la que se planteaba una consulta ciudadana sobre la propuesta de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación.

43.- El 23 de julio en Quiringuicharo, municipio de Ocosingo, el Ejecutivo Federal manifestó la necesidad de establecer un diálogo directo entre el gobierno y el EZLN, sin pretextos ni evasivas, sin mediaciones y con la participación de la COCOPA como instancia de coadyuvancia, y propuso al Congreso de la Unión "como el espacio para dirimir la reforma constitucional en materia de derechos indígenas."<sup>53</sup>

44.- El Secretario General de la ONU Koffi Annan respaldó, en el marco de su visita a México, la política seguida por el gobierno mexicano en Chiapas, pero dejó en claro que la ONU no se involucraría directamente en el proceso de paz en Chiapas e incitó al EZLN a retomar el diálogo de paz.

45.- El gobernador de Chiapas, Roberto Albores Guillén, dio a conocer los avances del programa de distensión y destacó que 16 de los 33 municipios considerados en su propuesta de remunicipalización de la zona de conflicto han aceptado su incorporación al proceso.

---

<sup>53</sup>ibid. p. 14.

46.- Durante la glosa del IV informe de gobierno del Presidente Zedillo, el entonces Secretario de gobernación, Francisco Labastida Ochoa, afirmó que un asunto de interés nacional como el de Chiapas requiere tener una clara dimensión del problema y contar con una estrategia como la que desarrolla actualmente el gobierno mexicano.

47.- El 4 de octubre de 1998 se realizaron comicios para renovar el Congreso Local y elegir presidentes municipales. El PRI ganó 82 de las 112 alcaldías en disputa; el PRD 15; y el PAN, 5, entre las que destacan la capital del Estado de Chiapas. En cuanto a la distribución del Congreso Local, quedó como sigue: PRI 23 asientos; PAN 5; PRD 5; PT 1; Y PFC 1.

48.- El Consejo Estatal Electoral celebra elecciones el 6 de diciembre en los distritos XV, XVI y XVII afectados por las inundaciones, así como en el XXII, con cabecera en San Juan Chamula, donde se habían anulado las mismas.

49.- El EZLN propuso la realización de un diálogo con la sociedad civil a efectuarse el 20, 21 y 22 de noviembre en San Cristóbal de las Casas. lo cual se calificó como un signo positivo por parte del Gobierno Federal. El resultado de este encuentro fue el acuerdo para celebrar una consulta nacional sobre "el

reconocimiento de los derechos de los pueblos indios".<sup>54</sup>  
Asisten aproximadamente 3000 personas, hubo buen debate.

50.- El EZLN aceptó un encuentro con la COCOPA el 20 y 22 de noviembre en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, pero hubo gran deslucimiento en él.

51.- En diciembre, Albores promueve una ley sobre desarme y amnistía "para el consumo exclusivo de los paramilitares."<sup>55</sup>

52.- El 20 de diciembre la PGR presentó el Libro Blanco sobre Acteal, Chiapas, en el cual menciona los avances en materia de procuración de justicia sobre este caso, y asegura que todo es producto de pleitos "intercomunitarios e intrafamiliares". Según la PGR no existen paramilitares ni "la estructura caciquil del PRI", ni la "contrainsurgencia militar."<sup>56</sup>

53.- El 22 de diciembre, aproximadamente 8000 indígenas y 500 representantes de Organizaciones No Gubernamentales, el clero y los medios de comunicación, van a Acteal a la conmemoración.

54.- El 19 de enero de 1999 Emilio Rabasa Gamboa, Coordinador para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, se reunió con la COCOPA para presentar una propuesta con un nuevo esquema de diálogo entre el gobierno federal y el EZLN, además declaró que el gobierno federal está

---

<sup>54</sup>ibid. p. 11.

<sup>55</sup>Monsivais, Carlos. Op. Cit. p. 81.

<sup>56</sup>ibidem.

abierto a "discutir la necesidad de contar con una instancia de intermediación de carácter nacional, integrada por personalidades de reconocida autoridad moral, quienes realizarían su trabajo con total discreción."<sup>57</sup>

55.- Se da a conocer el ejercicio de la acción penal contra Jorge Enrique Hernández Aguilar y Jorge Gamboa Solís, Secretario del Consejo Estatal de Seguridad Pública y Coordinador de la policía estatal, respectivamente, por los delitos de homicidio por omisión, uso indebido de funciones, abuso de autoridad y dilación de funciones. Gamboa Solís fue responsable de tener a su cargo los cuerpos policiacos que permitieron y coadyuvaron en la formación del grupo armado que participó en el crimen.

56.- El 3 de marzo de 1999 Roberto Albores presentó una iniciativa de reforma a los artículos 4º, 10º, 12º, 13º, 29º y 42º de la Constitución Local con el fin de "consagrar los principios básicos para reconocer los derechos, la cultura y las tradiciones de los pueblos indígenas de Chiapas."<sup>58</sup>

57.- El 18 de marzo en Las Margaritas, Chiapas, reitera que el gobierno federal reafirma su compromiso de superar los rezagos y las carencias sociales de esa entidad.

---

<sup>57</sup>López, Julio Cesar y Corro, Salvador. Op. Cit. p. 13.

<sup>58</sup>ibid. p. 16.

58.- El 21 de marzo se realizó la consulta nacional por el "respeto a los derechos de los pueblos indios y el fin de la guerra de exterminio" convocada por el EZLN, promovida por 5000 delegados del grupo insurgente con la autorización de los gobiernos federal y estatal.

59.- El 7 de abril las autoridades elegidas en octubre de 1998 ocuparon la sede oficial de gobierno en el municipio de San Andrés Larráinzar, pero una movilización de simpatizantes del EZLN tomó posteriormente la sede del gobierno municipal. Sin embargo no hubo incidentes violentos pues no intervino la fuerza pública.

60.- El 29 de marzo y el 16 de abril algunas familias de Ocosingo y Las Margaritas abandonaron la filas del EZLN y entregaron sus armas al gobierno de Chiapas.

61.- Del 7 al 10 de mayo de 1999 se realizó el segundo encuentro del EZLN con organizaciones sociales. Asistieron más de 2000 simpatizantes del EZLN.

62.- El 17 de mayo el presidente Zedillo realizó una gira por el Estado de Chiapas y precisó que el gobierno federal no recurriría a la fuerza para resolver las diferencias políticas en la entidad.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> TOMAS MUNZER. Oxchuc, Ocosingo, Altamirano; MOVIMIENTO INDIGENA REVOLUCIONARIO ANTIZAPATISTA. Las Cañadas y Norte de La Selva (Las margaritas Oxchuc, Huistán, Altamirano, Ocosingo, Situlá, San Juan Cancuc; PAZ Y JUSTICIA Y LOS CHINCHULINES, Norte de la Selva (Tila, Sabanilla, Tumbalá, Salto de Agua, Palenque, Yahaicón, Chilón, Oxchuc, Oxchuc, Oxchuc, Oxchuc); ALIANZA SAN BARTOLOME DE LOS LLANOS Y FUERZAS ARMADAS DEL PUEBLO. Valles Centrales (Ocosingo, Oxchuc); MASTAPA. El Alto, Chenalhó, Larráinzar, Palenque, Ventolero; LOS PUNALES. Amatenango del Valle, Oxchuc, Oxchuc, Oxchuc, Oxchuc. (Op. Cit. p. 84-85).

Cabe señalar además que de los operativos militares y policiacos realizados en el área en los últimos años, ninguno se ha propuesto frenar, desarticular o desarmar a los grupos paramilitares, por el contrario, "la reciente amnistía ofrecida por el gobernador local en turno asegura su impunidad."<sup>60</sup>

#### **4.3.- EL CONFLICTO CHIAPANECO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.**

Para poder abordar el presente tema, debemos recordar algunos antecedentes históricos, tales como que el actual orden jurídico es producto de una revolución, es decir, la consecuencia más importante de la primera revolución social del siglo XX fue la Constitución de 1917 y sus no poco controvertidas garantías sociales.

Tampoco debemos perder de vista que cuando un movimiento armado es reprimido y no triunfa, su futuro es ser sometido a las leyes del Estado al cual pretende derrocar, y cuando triunfa, él es el encargado de instaurar un nuevo orden jurídico y crear como nuevo gobierno la estructura jurídico-política capaz de preservarlo, dando origen al Estado de Derecho, como en el caso del actual orden jurídico, en el cual existen normas que van desde la constitución, hasta el Código

---

<sup>60</sup>ibid. p. 85.

Penal en su fuero común y federal, que preservan y garantizan su existencia.

A continuación comentaremos las más importantes en ese sentido:

A) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

Con el fin de garantizar el Estado de Derecho y hacerlo efectivo en la realidad, existen una serie de normas constitucionales que forman parte de la estructura jurídico-política del Estado mexicano, y que establecen claramente su inviolabilidad, a saber:

Artículo 10: se refiere al derecho de poseer y portar armas de fuego siempre y cuando no estén prohibidas por la ley federal y no sean de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, buscando "mantener la tranquilidad y la paz públicas", e impedir la proliferación de la violencia por el libre acceso de los individuos a las armas para dirimir sus problemas, pues la "inmoderada portación de armas, en lugar de favorecer la seguridad, propicia la comisión de delitos...por la natural agresividad que se manifiesta en los individuos armados", además de que así se garantiza al mismo tiempo la supremacía del Estado en ese terreno.<sup>61</sup>

---

Exposición de motivos en que se apoya la iniciativa presidencial de noviembre de 1967 para reformar el artículo 10 constitucional, para federalizar el otorgamiento de autorizaciones para portar armas. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, p. 396.

Artículo 13: La facultad del Estado de decir el derecho, prohibiendo la existencia de tribunales especiales y leyes privativas, con lo cual hace patente su control sobre la impartición de justicia.

Artículo 17: en el que se prohíbe que los particulares puedan hacerse justicia por sí mismos, ni "ejercer violencia para reclamar su derecho."<sup>62</sup> Reforzando así lo que establece el artículo anteriormente comentado.

Artículo 39: que establece que la "soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." por lo cual debemos entender que los poderes de la Unión y los locales son los que el pueblo ha elegido, por lo menos en teoría, y que ningún cambio realizado de manera violenta puede ser tolerado por la misma constitución.

Artículo 40: en el que se establece que la voluntad del pueblo mexicano es constituirse en una "república representativa, democrática, federal, Compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."<sup>63</sup> Donde se hace hincapié en que la forma de

---

<sup>62</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 15.

<sup>63</sup>ibid. p. 39.



realizar modificaciones al sistema es por la vía democrática.

Artículo 41: el cual manifiesta claramente la posición del gobierno frente a los problemas internos, pues establece que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados..."<sup>64</sup>, esto es, que el gobierno es el depositario de la soberanía del pueblo, y por consiguiente el legítimo ejecutor de su voluntad.

El mismo artículo 41 establece las reglas generales para el desarrollo del "juego" político, señalando que corresponde a los partidos políticos promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la representación nacional y como "organizaciones de ciudadanos" motivar y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, "mediante el sufragio", es decir, pacíficamente, dentro de las reglas previamente establecidas por el gobierno. En pocas palabras, la constitución establece los mecanismos bajo los cuales el ciudadano puede participar de las decisiones del gobierno que lo representa, excluyendo cualquier forma agresiva y

---

<sup>64</sup>:ibidem.

violenta que pudiera emplearse para modificar o intentar modificar la constitución, fenómeno que podemos fundamentar más claramente en los siguientes artículos.

Artículo 135: el cual habla de que para poder adicionar o reformar la constitución, es necesario que el Congreso de la Unión, "por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados..."<sup>65</sup>, es decir, que la forma en que se puede modificar la constitución es por la vía pacífica y democrática, nunca por un movimiento armado que pudiera violentarla, o forzar al gobierno o al pueblo a aceptar alguna modificación, pues es realmente imposible obligar al pueblo como soberano a someterse por la violencia a una voluntad contraria a sus intereses, entendiendo éstos como aquellos enarbolados por sus representantes legítimos.

Artículo 136: que establece a la letra que...

"Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta."<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup>ibid. p. 128.

<sup>66</sup>ibid. p. 129.

Sin embargo, la misma Constitución utiliza un término específico para designar a cualquier movimiento que pudiera intentar modificarla o modificarla de hecho, a saber: *rebelión*, no habla de *Revolución*.<sup>67</sup>

Los artículos 135 y 136 nos dicen también que el Derecho Constitucional no es inmutable, pues se puede modificar conforme a las ideas y fenómenos políticos de la vida, pues está estrechamente unido al ideal democrático,

"no porque los teóricos del Derecho Constitucional hayan sido siempre demócratas, sino porque la democracia, expresada en lenguaje jurídico, es el Estado de Derecho, es la racionalización jurídica de la vida, porque el pensamiento jurídico consecuente conduce a la democracia como única forma del Estado de Derecho."<sup>68</sup>

Es por ello precisamente que existe el principio de juridicidad, pero cuando llega a suceder alguna violación a este principio por parte de los órganos del Estado, ya sea mediante actos de autoridad que vulneren el principio de legalidad *strictu sensu* o el de constitucionalidad, la misma constitución "trae aparejadas en un sistema democrático la invalidez de tales actos."<sup>69</sup>

Ahora bien, no basta la simple existencia de una constitución para reputar al Estado como Democrático,

---

<sup>67</sup>Confrontar los conceptos que para el efecto maneja Ellul, Jacques, *Autopsia de la Revolución*, p. 11-74.

<sup>68</sup>Burgos Orinuela, *Lecciones de Constitución, Estado de Derecho y Derecho a la Rebelión* en *La Rebelión en Chiapas y el Eje del Sur*, p. 15.

<sup>69</sup>*ibid.* p. 18.

sino que se requiere que dicho "instrumento normativo" se apegue a la constitución real del pueblo para asumir el carácter de "legítimo y auténtico", que la Constitución jurídico-positiva "expresé el ser, el modo de ser y el querer ser populares". Pero puede darse el caso de que aún cuando al principio la Constitución no tuviera esas características, con el paso del tiempo pudieran aparecer en la facticidad histórico-política y la mayoría del pueblo respalde y se acoja "voluntaria y espontáneamente a la constitución impuesta *ab origine*, pues entonces ésta se legitima."<sup>70</sup>

Dentro de un sistema genuinamente democrático, son los jueces los controladores del principio de juridicidad y "están investidos con una especie de supremacía respecto de los demás órganos del Estado."<sup>71</sup>

Ahora bien, se afirma que la Constitución es *inviolable*

"porque sólo puede ser quebrantada, desconocida o reemplazada mediante el ejercicio de dicho poder [constituyente], cuyo titular es el pueblo, toda vez que no es sino el aspecto teleológico de su soberanía. *Inviolabilidad*, por ende, significa la imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos o personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo."<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup>ibid. p. 19.

<sup>71</sup>ibid. p. 20.

<sup>72</sup>ibid. p. 21.

En efecto, sería ilógico que la constitución convalidara a la revolución como una forma de modificarla, o abolirla, pues aunque ese fue su origen, no puede jurídicamente dar pauta a la alteración del orden jurídico que ella misma garantiza.

Entonces, cabe preguntarnos, si es posible o válido modificar el orden jurídico-positivo mediante una revolución, a lo cual nos contesta Ignacio Burgoa que si es posible, pues toda sociedad tiene derecho a la revolución "como una potestad natural de su misma implicación dinámica," pues no debe confundirse *inviolabilidad* con *insustituibilidad*.

La Constitución es inviolable frente a cualquier movimiento que sin ser auténticamente revolucionario, la desconozca, suspenda o reemplace por un *status* político diferente. "En otras palabras, toda constitución, ante las aspiraciones populares, frente a la vida social en constante evolución, es evidentemente susceptible de abolirse y de ser sustituida por otra."<sup>73</sup>

A pesar de su inviolabilidad, la Constitución que se supone producto de la voluntad popular expresada a través de sus representantes, llámense Congreso o Asamblea Constituyente, no "deben encadenar al pueblo hasta el extremo de que siempre se vea obligado a ceñir su vida a sus mandamientos", sean jurídicos, políticos, filosóficos, económicos o sociales, si ellos se oponen a

---

<sup>73</sup>Ibid. p. 22.

la "evolución nacional y a los sentimientos de justicia."<sup>74</sup>

Sin embargo, conforme a los principios constitucionales cualquier forma violenta que intente modificarla, válida o no, justa o no, no tiene cabida.

En efecto, los movimientos revolucionarios no se apoyan en el orden jurídico existente, por el contrario, lo desconocen por injusto y pretenden abolirlo o por lo menos reformarlo.

En realidad es difícil que suceda por no decir que es imposible "determinar cuando una rebelión contra un orden constitucional establecido entraña una auténtica revolución respaldada por las mayorías populares, o signifique un mero levantamiento auspiciado por ambiciones personalistas o sectarias que traduzcan la reacción de las clases sociales privilegiadas contra los principios de justicia social consignados constitucionalmente."<sup>75</sup> Por ello, la constitución de 1917, en su artículo 136 ya citado dispone que una vez sofocado el movimiento sedicioso, "se imponga a sus dirigentes o participantes las sanciones que establezcan las leyes que con arreglo a ellas se hubieren expedido."<sup>76</sup> Sin embargo, para lograr esto, es necesario que primero se restablezca el orden constitucional quebrantado pues si los

---

<sup>74</sup>Elliul, Jacques, Op. Cit p. 34.

<sup>75</sup>Burgoa, Op. Cit. p. 23.

<sup>76</sup>ibidem.

insurrectos logran la victoria o al menos obtienen la hegemonía en la "situación cruenta" producida, sea por el respaldo, consenso o apatía de las mayorías populares, no sería posible restaurar la Constitución. Así pues, a decir de Burgoa,

"No todos los fenómenos de ruptura o supresión de una situación dada pueden calificarse como revoluciones, sino solo en la medida en que mediante la concurrencia popular mayoritaria, el consenso del pueblo o la aceptación tácita o expresa por parte de éste, persigan un mejoramiento social en las esferas jurídicas, políticas, sociales, económicas o culturales. Por ende, cualquier movimiento que tienda a romper un *statu quo* determinado o a sustituirlo por otro, pero cuyo ideario directo o inspirador no se descubra la finalidad de mejorar a las grandes masas mayoritarias de un pueblo en los diversos aspectos de su vida, no merecerá el calificativo de *revolución*."<sup>77</sup>

Según el mismo autor, las características de una revolución deben ser las siguientes:

a) Tendencia a romper o sustituir un estado de cosas jurídico o fáctico imperante por medios no autorizados o reprobados por este.

b) Que se pretenda lograr el mejoramiento de las mayorías populares en los aspectos sociales, políticos, culturales o económicos de su vida.

c) Que sus ideas y principios sobre los que se sustente "cristalicen" en una "normación jurídica fundamental" es decir, en una Constitución.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 24.

d) Que una vez que triunfe el movimiento sobre sus adversarios u opositores, sea respaldado por la mayoría popular o que lo acepte expresa o tácitamente.<sup>78</sup>

Si no se cumple con los "requisitos" antes mencionados, no se puede hablar de revolución, y debe ser considerada como rebelión o sedición, delitos que se encuentran tipificados en el Código Penal, del cual hablaremos a continuación, y que están clasificados como delitos políticos.

#### B) CÓDIGO PENAL:

Ahora bien, siguiendo el mismo orden de ideas, tenemos en el libro segundo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de fuero común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en su primer capítulo, el relativo a la Seguridad de la Nación, que a decir de Francisco Pavón Vasconcelos, no es ninguna casualidad que la mayoría de los Códigos Penales en el mundo, establezcan como primer capítulo precisamente éste, ni que las penas con que se castiga la comisión de tales delitos sean tan altas, pues con ello el Estado pretende "desanimar" a los que pudieran tener la intención de cometerlos. Además, a esta clase de delitos también se les conoce como "delitos políticos", por las circunstancias y trascendencia en que se dan o pueden darse.

---

<sup>78</sup>ibid. p. 24.25.



Los delitos políticos deben ser abordados en una forma muy profunda para poder comprender los diferentes puntos de vista que pudiera haber. Carranza comenta que la política y la justicia desgraciadamente "no nacieron hermanas y... que en materia de delitos contra la seguridad del Estado (interna o externa), no existe derecho penal filosófico," por lo que el Código Penal como conjunto de normas punitivas, "solamente cobra sentido en la medida en que se inserta en la constitución."<sup>79</sup>

En ese sentido, para que un delito pueda incluirse dentro del cuadro de las condiciones políticas es preciso que esté caracterizado por un ataque dirigido contra uno o cualquiera de los elementos integrantes de la organización política del país, o contra cualquiera de las actividades de los poderes políticos".<sup>80</sup>

Para Barsanti el delito político es "cualquier ataque al Estado" siempre que dicho ataque esté dirigido a la "organización jurídico-política del Estado, o de sus poderes en el orden interno."<sup>81</sup>

Sin embargo, para poder encuadrar perfectamente al delito del que se trate, como político, debemos echar

---

<sup>79</sup> Pavón Vasconcelos. Comentarios de Derecho Penal. Parte Especial. p. 113.

<sup>80</sup> Ruiz Llanos, Mariano, en *ibid.* p. 115.

<sup>81</sup> El concepto de orden político se integra con relación al estado en el exterior con la independencia de la soberanía, la integridad de su territorio, y en de sus relaciones internacionales, en tanto en el

mano de la teoría jurídica, y analizar el punto de vista subjetivo del mismo, es decir, el fin que el agente persigue o se propuso realizar, y la motivación que lo guió

"de manera que si el fin y el motivo fueron de injerencia política, el delito resulta siempre de esa naturaleza. Así, el motivo político resulta fundamental, ya que inclusive el delito político se transforma en común cuando la motivación no es de aquella índole y, por lo contrario, un delito común se convierte en político cuando la motivación del agente se relaciona con un fin político."<sup>82</sup>

En efecto, este grupo de delitos que la ley no define están dirigidos a poner en "serio peligro" la seguridad interior del Estado, a través de los atentados contra el régimen constitucional, "contra poniéndoles, como una excepción, a los llamados delitos comunes, por cuanto estos atentan contra bienes jurídicos de carácter diverso."<sup>83</sup>

El artículo 144 del Código Penal del Distrito Federal no define el delito político, pero en cambio si precisa su ámbito punitivo al limitarlo a los delitos de Rebelión, Sedición, Motín y conspiración para cometerlos.

La Constitución de 1917 en su artículo 22 prohíbe la pena de muerte por delitos políticos y "actualmente

---

interior, son sus elementos los poderes políticos, la forma de gobierno y los derechos políticos de los ciudadanos. ibidem.

<sup>82</sup> ibidem.

<sup>83</sup> ibid. p. 117.

ningún Estado de la República ni el Distrito federal contempla en su legislación penal la pena de muerte."<sup>84</sup>

Para Burgoa el delito político es la "acción delictuosa, sancionada por la ley penal, que produce o pretende producir una alteración en el orden estatal bajo diversas formas, tendientes a derrocar a un régimen gubernamental determinado o, al menos, engendrar una oposición violenta contra una decisión autoritaria o a exigir de la misma manera la observancia de un derecho, siempre bajo la tendencia general de oponerse a las autoridades constituidas."<sup>85</sup>

SEDICIÓN: el cual consiste en que "en forma tumultuaria, sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones" con la finalidad de:

a) Abolir o reformar la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;

b) Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la federación, o su libre ejercicio, y

c) Separar o impedir el desempeño de su cargo de alguno de los altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 2° de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados."<sup>86</sup>

MOTÍN: que consiste en que "para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el

---

<sup>84</sup> *ibid.*, p. 118.

<sup>85</sup> Burgoa. *Las Garantías Individuales*. p. 67.

<sup>86</sup> *Código Penal Para el Distrito Federal en Materia de Fuero Federal y para toda la República en Materia de Fuero Federal*. p. 52.

cumplimiento de una ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación" y "a quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de motín,.."<sup>87</sup>

El caso del motín no presupone un alzamiento en armas, aún cuando algunos de los participantes "accidentalmente lleven armas."<sup>88</sup>

En el motín se pretende hacer uso de un derecho mediante el ilícito medio de la reunión tumultuaria y con perturbación del orden público, pero tanto en este delito como en el de sedición, los participantes carecen de organización y actúan en tumulto, inermes, y en todo caso es equiparable a la asonada, en la que no se requiere una organización, ni siquiera rudimentaria ya que la reunión por su carácter tumultuario hace el movimiento "naturalmente desordenado, caótico, desorganizado..."<sup>89</sup>

REBELIÓN: La Rebelión es un delito colectivo, que se hace en público, que se sostiene con armas, con el empleo de la fuerza, tiene una "verdadera organización", con abierta y declarada hostilidad.

---

<sup>87</sup> ibid. p. 53.

<sup>88</sup> Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 142.

<sup>89</sup> Comentarios al Código Penal Colombiano. p. 56-60.

El artículo 132 del Código Penal caracteriza a la Rebelión como un "verdadero alzamiento en armas" por personas no militares en ejercicio, que haciendo uso de la violencia y con armas intenten:

a) "abolir o reformar la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;

b) Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la federación, o su libre ejercicio, y

c) Separar o impedir el desempeño de su cargo de alguno de los altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 2° de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados."<sup>90</sup>

Este es un tipo cortado o de resultado anticipado, pues sólo se perfecciona cuando se dan sus elementos constitutivos con independencia de algún resultado concreto. No es necesario que los propósitos de los rebeldes se realicen, es decir, no requiere consumación.

La rebelión es un delito *doloso*, (*genérico y/o específico*) pues el sujeto debe *querer* el alzamiento y al mismo tiempo *debe querer* cualquiera de los fines o propósitos ya señalados.

Generalmente las penas impuestas son más severas para los *promotores* o *dirigentes* del movimiento armado y menores para los que "simplemente tomen parte de la rebelión o se encuentren comprometidos en ella", aunque la mayoría de los ordenamientos punitivos no hacen tales

---

<sup>90</sup>Código Penal Para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la Republica en Materia de Fuero Federal. p. 52.

distinciones y consideran "dentro del mismo ámbito represivo a todos los que participen en el levantamiento en armas."<sup>91</sup>

El artículo 132 prescribe de 2 a 20 años de prisión y multa de 5000 a 50 000 pesos, lo cual es un amplio ámbito de punición en el cual el juzgador se mueve para individualizar las sanciones.<sup>92</sup>

En efecto, la ley penal del Distrito Federal sufrió reformas publicadas el 10 de enero de 1994 vigentes desde el primero de febrero del mismo año en las que se hace una clara distinción punitiva entre autores intelectuales y materiales con relación a los cómplices y encubridores (a estos últimos se les impondrá hasta las tres cuartas partes de la que corresponda al delito, conforme al artículo 64 bis, el juzgador debe recurrir a la *participación delictuosa* contemplada en el artículo 13 y a las que rigen el *arbitrio judicial* para la aplicación de las penas (artículo 51 y 52).

En los dos casos que contempla el artículo 133 se ve la clara participación de la rebelión, pues en el párrafo primero, el sujeto proporciona voluntariamente a los rebeldes sin mediar coacción física o moral elementos materiales (tales como armas, municiones, dinero, víveres, medios de transporte, etc.), para sostener o

---

<sup>91</sup> Pavón Vasconcelos, *Op. Cit.* p. 124.

<sup>92</sup> En códigos como el argentino, el colombiano, el paraguayo, el peruano y el de Costa Rica, las sanciones son muy bajas en relación al mexicano.

impulsar el movimiento en armas contra el gobierno y sus instituciones, o bien, que impida voluntariamente a través de actos positivos que favorecen la causa de los rebeldes, que las tropas del gobierno reciban esos auxilios.

En el segundo párrafo se dice que la rebelión queda determinada en el acto intencional del funcionario público o empleado público del gobierno federal o gobiernos estatales o municipales, etc., que consiste en proporcionar a los "alzados" documentos o informes de interés estratégico que evidentemente tienden a propiciar el éxito de la causa rebelde.<sup>93</sup>

Cuando existe coacción física o moral se excluye la punición de los actos de auxilio descritos pues se realizan contra la voluntad del agente.

Finalmente, estas formas de rebelión constituyen delitos de peligro pues al auxiliar "por sí mismo e independientemente de su asimilación legal a la forma de autoría, no produce ningún resultado concreto de naturaleza dañosa."<sup>94</sup>

En el artículo 134 se habla prácticamente de los mismos elementos que integran el delito de rebelión del artículo 132, aunque la condición de punibilidad de la conducta, "a virtud del título de rebelión radica en que

---

<sup>93</sup> Pavón. Op. Cit. p. 125.

<sup>94</sup> *ibid.* p. 127.

los rebeldes no depongan las armas cuando los Poderes de la Unión hayan intervenido en el conflicto.”<sup>95</sup>

Francisco González de la Vega manifiesta que la rebelión interna en las entidades federativas constituye un delito previsto en las codificaciones de los Estados en las cuales se le eleva a la categoría de delito federal la rebelión contra el gobierno de algunos de los Estados de la Federación, contra sus instituciones constitucionales o para lograr la separación de su cargo de alguno de los altos funcionarios del Estado. El artículo 119 constitucional establece que “los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.” Es esta excitación, sea la de la Legislatura o en su caso del Ejecutivo del Estado, lo que transforma el delito de rebelión de infracción local a delito federal.<sup>96</sup>

El artículo 135 nos habla de la *proposición* como categoría de *delito autónomo* pues en la fase externa del *iter criminis* está:

- a) la resolución manifiesta.
- b) la ejecución.
- c) la consumación.

---

<sup>95</sup> González de la Vega, Francisco. Código Penal Anotado. p. 348-349.

<sup>96</sup> ibid. p. 239.



La doctrina establece que entre la resolución exteriorizada y la ejecución del delito puede haber conductas que, si bien ordinariamente no son delictuosas por no penetrar al ámbito de la ejecución material, tienen excepcionalmente importancia desde el punto de vista punitivo.

El derecho positivo mexicano considera la proposición como delito (fracción I), pues es equivalente a la *invitación formal* realizada a otras personas para que intervengan, con quien propone, a la *ejecución* del delito, pero para que ello se convierta en delito es necesario que el sujeto activo esté determinado o resuelto a cometer el delito de rebelión y precisamente por ello *invita* a otro u otros a *ejecutarlo*, es decir, debe haber cierta seriedad y formalidad (a) la ejecución del delito de rebelión.”

La fracción II nos habla del *ocultamiento* o *auxilio* a los *espías* o *exploradores de los rebeldes*, con pleno conocimiento, y de mantener relaciones con los rebeldes, esto es, nos habla de *complicidad* en el delito de rebelión.

No obstante, es condición para que se de el delito, el conocimiento de que lo sean, pues si no se sabe que lo sean, o bien hay coacción u omisión bajo un “error invencible, sobre alguno de los elementos esenciales que

---

” *ibidem*, op. cit., p. 111.

integran el tipo penal,"<sup>98</sup> entonces no se da el delito. Por lo que este tipo penal es de comisión dolosa pero excluye la culpa "dado que no se puede ocultar o auxiliar a los espías o exploradores de los rebeldes por culpa, esto es, por falta de previsión de lo previsible o bien al prever confiando en que el resultado no se produciría, violando un deber de cuidado que el sujeto debía y podía observar, según las circunstancias y condiciones personales en que se encontraba."<sup>99</sup>

En la misma fracción existe otra hipótesis de complicidad en el delito de rebelión "mantener relaciones con los rebeldes para proporcionarles noticias concernientes a las operaciones militares u otras que le sean útiles."<sup>100</sup>

En este caso también es necesario el conocimiento del carácter ilícito de la conducta que se realiza y la voluntad de realizarla, es por tanto una conducta dolosa.

La fracción III también contempla conductas de cooperación con el éxito de la rebelión tales como: servir un empleo, cargo o comisión, bajo dos circunstancias:

a) que se realicen en lugar ocupado por los rebeldes.

---

<sup>98</sup> Artículo 15, f. VIII del Código Penal.

<sup>99</sup> Artículo 9, párrafo 2º, Op. Cit.

<sup>100</sup> ibidem.

b) que se ejecuten voluntariamente, pues si se realizan bajo coacción o razones humanitarias, no se tipifica el delito.

Evidentemente es un delito doloso, pues se requiere de la voluntad del que lo realiza.

El artículo 136 establece prisión de 15 a 30 años y multa de diez mil a veinte mil pesos "a los funcionarios o agentes del Gobierno y a los rebeldes que después del combate causen directamente o por medio de ordenes, la muerte a los prisioneros."<sup>101</sup>

La norma penal no sólo protege al prisionero de guerra, sino también a los rehenes, lesionados y a las personas atendidas en los hospitales de sangre.

Los sujetos activos son tanto los funcionarios o agentes de gobierno como los rebeldes que dieron muerte al prisionero por lo que son responsables todos los que participen en el hecho, dando muerte directamente al prisionero o que ordenen su ejecución.

El artículo 137 nos habla de dos supuestos:

a) cuando tales hechos se originen en combate, en cuyo caso los rebeldes no serán responsables de los mismos para efectos punitivos.

b) cuando se causen fuera de la lucha en que la ley declara responsable tanto al que manda ejecutar el delito

---

<sup>101</sup> Estrictamente sólo pueden considerarse como prisioneros de guerra a los combatientes que forman parte de una fuerza armada y a los que, sin pertenecer a ella, la siguen cuando caen en poder del enemigo. Pavón. Op. Cit. p. 133.

como al que lo permita y a los que inmediatamente la ejecuten.

En el artículo 138, se habla del *arrepentimiento* "que en la tentativa hace operar la impunidad de los actos de ejecución realizados por el agente, cuando estos por si mismos no constituyen delito", y por lo mismo es una causa extintiva de la punibilidad en la rebelión.

"La ley penal, por especiales causas de política criminal, ha querido mediante este perdón legal dar oportunidad al rebelde de volver a los cauces de la legalidad."<sup>102</sup>

No obstante, su funcionamiento queda condicionado a:

a) que se depongan las armas antes de que los autores sean tomados prisioneros.

b) o que el rebelde no hubiere cometido algún otro delito que pudiera dar origen a un concurso de delitos.

Antonio Vicente Arenas sugiere como desglose de la concurrencia de delitos la siguiente:

- a) delito de rebelión complejo.
- b) delito de rebelión mixto.
- c) delito de rebelión simultáneo.

En el artículo 145 no se puede profundizar mucho, pues a decir de Pavón Vasconcelos, es "pura expresión de un estatismo monstruoso y desorbitado que no merece el más mínimo comentario."<sup>103</sup>

CONSPIRACIÓN: Es "el acuerdo, el concierto entre dos o más personas para ejecutar determinado delito", pero para ello se requiere no sólo que la "idea criminosa haya

---

<sup>102</sup> ibid. p. 135.

<sup>103</sup> ibid. p. 137.

sido resuelta por su autor, sino decida en concierto entre dos o más personas, proyectándose sobre la acción de un a determinado delito."<sup>104</sup>

Constituye ordinariamente una fase preparatoria del delito, pues termina en el momento inmediatamente anterior a la realización de la ejecución del acto, adquiere relevancia y categoría de delito consumado cuando se orienta a la comisión de los delitos de *Traición a la Patria, Espionaje, Sedición, motín, Rebelión, Terrorismo y Sabotaje*, conforme a lo que establece el artículo 141 del Código Penal del Distrito Federal.

En efecto, la conspiración va más allá de la exteriorización de una idea criminal, es necesario que dos o más personas imputables se pongan de acuerdo para cometer cualquiera de los delitos antes mencionados acordando los medios de ejecución. Por lo cual todos los que participan en el concierto son autores del delito, siempre que los medios sean idóneos, es decir, aptos para poder ejecutar el delito deseado.

Finalmente, cualquier acto de ejecución de los delitos mencionados (inclusive el conato) "rebasaría el marco punitivo de la conspiración," pues esta debe ser descubierta antes de iniciarse los actos ejecutivos del delito propuesto, "la tentativa (debe ser posible) o la consumación de cualquiera de los delitos previstos...

---

<sup>104</sup> Pavón. Breve ensayo sobre la tentativa. p. 11.

absorbe a la conspiración, por ser ésta un grado menor y menos grave.”<sup>105</sup>

Como se puede observar, el Estado Mexicano protege su integridad en forma perfectamente clara en contra de los llamados delitos políticos, y de acuerdo con esta legislación es factible conforme a derecho, que la autoridad ejercite la acción penal únicamente, o bien, de acuerdo a la magnitud y alcances del delito y el peligro que entrañe, pudiera en un momento dado, utilizar a las fuerzas armadas para sofocar el movimiento, de acuerdo a su importancia, tal es el caso del EZLN, que inició su rebelión con una declaración de guerra al Ejército Mexicano y con la intención de derrocar al ejecutivo federal, presidido en ese momento por el licenciado Carlos Salinas de Gortari.

En efecto, el uso de las fuerzas armadas corresponde en primera instancia al presidente de la República, pues es él el Jefe Supremo de las mismas, conforme al artículo 89 fracción VI, de la Constitución, pero esta facultad es extremadamente discrecional, es decir, depende de su criterio.

Al analizar el caso de la rebelión del EZLN en Chiapas, nos damos cuenta de que no es tan sencillo, dadas las circunstancias sociales, económica, políticas y hasta culturales.

---

<sup>105</sup> ibid. p. 149.

Ateniéndonos a los hechos, el EZLN consumió delitos tanto del fuero local, como del federal, entre los que podemos contar el secuestro, robo de vehículos, homicidio, evasión de presos, robo, ataques a las vías generales de comunicación, rebelión, sabotaje, conspiración, lesiones, despojo, abigeato, daño en propiedad ajena, extorsión, acopio de armas, disparo de arma de fuego, portación de armas reservadas para uso exclusivo de las fuerzas armadas, robo de explosivos y acopio de explosivos, "entre otros delitos de los cuales los mencionados son aquellos que fueron ampliamente publicados por los medios de comunicación."

De lo único que por más que trataron de culparlos pero no pudieron fue de terrorismo, pues "el planteamiento de guerra por el EZLN tenía como objetivo derrocar al gobierno federal y derrotar al enemigo, en ningún instante se planteó al terrorismo como arma en contra del gobierno y la sociedad, sino al contrario, en repetidas ocasiones el propio Ejército Zapatista mostró su desprecio por los actos de terror..."<sup>106</sup> y aún cuando a partir del 6 de enero de 1994 se dieron en nuestro país una serie de actos terroristas tales como estallido de bombas, "y las amenazas proliferaron en el país,...todo indicaba que el movimiento iniciado en Chiapas se extendía militar y geográficamente a otros estados de la

---

<sup>106</sup> Plascencia, Raúl. "El conflicto en Chiapas, consideraciones de derecho penal" en La Rebelión en Chiapas y el derecho. p. 169.

República sólo que, los objetivos y tácticas que se empleaban no coincidían con las que hasta entonces había utilizado el EZLN."<sup>107</sup>

En efecto, no se le puede dar el calificativo de Revolución conforme a lo ya comentado arriba, pues resulta exagerado por el número de sus militantes, territorio comprometido (4 municipios) e ideología planteada. De cualquier manera, los insurrectos han solicitado su reconocimiento como *fuerzas beligerantes*, pero ello responde a cuestiones de "derecho e instituciones internacionales", pues adquiere (el EZLN) un status muy especial, con consecuencias también muy especiales."<sup>108</sup>

Tampoco debemos minimizarlo y darle el calificativo de simple alzamiento, pues ha sido valorado sobre todo en el extranjero y de acuerdo a las medidas tomadas por el gobierno federal y el impacto social que ha ocasionado, como un fenómeno que rebasa ese "sencillo concepto".

Es en realidad un fenómeno muy serio por las características que reviste.

La conducta del EZLN conforme a lo dispuesto en el Código Penal ya comentado arriba con más detenimiento, constituye el delito de rebelión, en los artículos 132 al 138, sin embargo, si continuamos analizando el problema,

---

<sup>107</sup> ibidem. el subrayado es nuestro.

<sup>108</sup> Rabasa, Emilio O. "El caso Chiapas: Aspecto constitucional" en ibid. p.185.



encontraremos que no es tan simple como eso, pues existen una serie de irregularidades en las que incurren tanto las autoridades como los negociadores y hasta el mismo Congreso de la Unión, que desconocen tácitamente el orden jurídico existente en nuestro país, puntos que trataremos de analizar a continuación.

El licenciado Manuel Camacho Solís se propuso para negociar "extralegalmente" la solución al conflicto así como la pacificación del estado de Chiapas, se "afirma" que fue con permiso del Presidente de la República,<sup>109</sup> y que para coadyuvar a ese "humanitario propósito", el Congreso de la Unión, expidió una Ley de Amnistía respecto de los delitos que se hubiesen cometido del 1° al 16 de enero de 1994 por parte de los rebeldes, "figurando entre ellos el de rebelión."<sup>110</sup>

En palabras de Ignacio Burgoa, la participación del Ejército Mexicano fue "para imponer el orden y evitar las depredaciones y delitos que suelen tener lugar en conflictos armados de esa naturaleza," todo por "indicaciones del Presidente de la República."<sup>111</sup>

"Es importante subrayar que, a pesar de una aparente pacificación, el levantamiento en armas de los rebeldes ha permanecido latente, circunstancia que indica que la rebelión no ha terminado."<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Artículo 124, A, 1.

<sup>110</sup> Burgoa, Op. Cit. p. 32.

<sup>111</sup> Ibid. p. 33.

<sup>112</sup> Ibidem.

Además, desde el punto de vista jurídico se observa la hipótesis de perpetración del delito de rebelión, actualizado en el caso chiapaneco, pues en su declaración de guerra el EZLN a través de su dirigencia, manifestó que el movimiento tendía a derrocar al gobierno constituido de México y crear un gobierno de transición, lo que "obviamente significa la subversión del orden constitucional."<sup>113</sup>

Por otro lado, el licenciado Manuel Camacho Solís, en su carácter de *pacificador*, aun cuando tenía buena fe, para negociar, y realizar una serie de pláticas con los rebeldes, éstas adolecen de carácter oficial pues no tenía ninguna autoridad en el entendido de que el solo hecho de "negociar la paz entrañó el desconocimiento del orden jurídico de México al dejarlo sin aplicación por la pretendida negociación, prefiriendo el carácter delictivo de la rebelión y de sus autores y solapando tácitamente este delito."<sup>114</sup>

En el caso de la ley de Amnistía, que se expidió con el fin de facilitar la concertación fue fugaz e inoperante, pues el delito no se ha concluido, dado que sus autores siguen levantados en armas contra las instituciones del país, además de que ésta ley sólo abarcó un pequeño período comprendido entre el 1º y el 16

---

<sup>113</sup> ibidem.

<sup>114</sup> ibid. p. 34.

de enero de 1994 y no contempló los delitos posteriores.<sup>115</sup>

Por otra parte, el Obispo Samuel Ruiz, como ministro de un culto, al intervenir en el conflicto, invadió la órbita de las autoridades del Estado, violando el artículo 130 de la Constitución, además de que las pláticas se celebraron en la mismísima catedral de San Cristóbal de las Casas.<sup>116</sup>

Aún más, en México únicamente hay un Ejército, que es el mexicano, que está reconocido por la Constitución de la República, por lo que no puede dársele reconocimiento a ningún otro, como en el caso del EZLN que "en el fondo entraña un grupo rebelde armado" y no darle este tratamiento sería contraproducente para México, pues se reconoce con ello un estado contrario al Derecho, a la Nación y al Ejército Mexicano.<sup>117</sup>

En este mismo orden de ideas, es necesario decir que merced a la necesidad de solucionar el conflicto en forma pacífica, se ha impuesto la negociación política al derecho, cosa que no es nada recomendable, sin embargo, y tratando de ser lo más objetivo posible, debemos reconocer que la única posibilidad que se les dejó a los "rebeldes" que forman el EZLN fue precisamente el de las

---

<sup>115</sup>Como respuesta a esta ley, cabe el análisis del documento llamado "De que nos va a perdonar?" que constituye la contestación del EZLN. Proceso, Edición Especial. 1 de enero de 1999. p. 40.

<sup>116</sup>Coagulación Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 121-126

<sup>117</sup>Burgos, Emacio. op. cit. p. 35.

armas, toda vez que el sistema jurídico-político no respondió a sus necesidades, fue por ello que la respuesta del gobierno tendió a dar solución política a sus problemas a través del diálogo, y no con la fuerza de las armas, o bien con la aplicación imparcial del derecho, lo cual como dice Burgoa, no deja de ser una violación al orden jurídico imperante en nuestro país.

#### **4.4.- POSICIÓN CONCILIADORA DEL GOBIERNO MEXICANO FRENTE AL CONFLICTO DE CHIAPAS.**

Cuando el presidente Salinas de Gortari se enteró del levantamiento en Chiapas el primero de enero de 1994, se sorprendió enormemente, pues creía que su gobierno vivía su apogeo, se celebraba la entrada de México al Tratado de Libre Comercio, y sus relaciones con Estados Unidos eran inmejorables, quizás por ello no se le dio tanta importancia a los informes de inteligencia militar respecto a un probable levantamiento en Chiapas. En efecto era inconcebible que la entrada de México al primer mundo se viera opacada por un levantamiento armado que conforme a la lógica gubernamental no tendría razón de ser.

No obstante el levantamiento era un hecho indiscutible y había que buscar una solución. Las primeras medidas tomadas por el gobierno fueron las de seguridad, por lo que de inmediato se movilizaron tropas del Ejército para acordonar al EZLN e impedir que se

propagara por otras entidades, una vez hecho esto, se buscaron otras opciones de salida al conflicto, así pues, dice el general Miguel Ángel Godínez, "Mis instrucciones fueron las de cuidar, sobre todo, a la población civil. Que no se llevara a cabo ninguna acción que pusiera en riesgo a los civiles..."<sup>118</sup>,

Al respecto, el General Renán Castillo, que sucedió al general Miguel Ángel Godínez en la VII Región Militar, declaró que "la estrategia fue esperar. Quedó demostrado que ellos atacaron."<sup>119</sup> Durante los primeros días del movimiento armado, se le subestimó, pero pronto se comprobó que carecía de una preparación militar sólida y del armamento adecuado, por lo que los "generales estimaron que había llegado la hora de terminar con la aventura de 'los transgresores' ", sin embargo, la política se impuso nuevamente, y el 12 de enero el presidente de la república detuvo la contraofensiva y proclamó el alto al fuego en forma unilateral. Después de un concienzudo análisis de los acontecimientos se llegó a la conclusión de que el "desgaste político de la operación iba a ser brutal."<sup>120</sup>

El presidente Salinas declaró que había que cuidarse de dos ofensivas en ejercicio delicadas: "una en el ámbito internacional, con tendencias a aislar a México, y otra

---

<sup>118</sup>Grange, Bertrando. "La y Rico, Maite. Marcos, la general impostura, en Proceso, N° 1112, 22 de febrero de 1998, p. 26.

<sup>119</sup>Ibidem, p. 27.

<sup>120</sup>Ibidem.

interna: ya había un movimiento estudiantil y de colonias populares para reivindicar las causas del grupo armado, y eso creaba un rasgo de inestabilidad sociopolítica justo en tiempos preelectorales. De haber continuado los enfrentamientos se hubieran acabado las elecciones." El General Castillo comentó al respecto que "...hubiéramos combatido a mexicanos. Nuestros compatriotas no son nuestros enemigos" y el echo de combatir a indígenas hubiera sido "políticamente inaceptable."<sup>121</sup>

Además, el ejército federal poco a poco fue recuperando posiciones como Altamirano, San Cristóbal y Las Margaritas. Se había ganado la batalla de Ocosingo y las tropas estaban en camino de Guadalupe Tepeyac, por lo que se sintieron confiados y decidieron decretar el alto al fuego.

Ahora bien, el punto de vista del gobierno presidido por el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, en relación al conflicto armado en Chiapas, lo podemos encontrar en un documento emitido por la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, dependiente de la Secretaría de Gobernación, del mes de junio de 1999, en el que evidentemente se observa el enfoque del problema en forma parcial, pero que por lo mismo es muy ilustrativo en el marco del presente apartado. Cabe señalar que este es el punto de vista sostenido oficialmente por el gobierno, y como tal debe tomarse, por lo cual no debemos esperar

---

<sup>121</sup>ibidem.

una confesión escrita, o que no oculte las maniobras militares o paramilitares que ha realizado o pudiera realizar en lo futuro, de ahí la importancia de analizarlo objetivamente.

Desde que el presidente Zedillo inició su mandato, en diciembre de 1994, reiteró el ofrecimiento de una solución política y negociada y promovió la institucionalización del diálogo mediante una ley aprobada unánimemente por el Congreso de la Unión en marzo de 1995 conocida como la Ley para el "Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas", en la cual se da el "reconocimiento de un grupo mayoritariamente indígena de mexicanos que se inconformaron y se plantea claramente el marco jurídico para la solución política y pacífica del conflicto."<sup>122</sup>

En ese sentido se formó la Comisión de Concordia y Pacificación, integrada por legisladores de todos los partidos políticos, tanto diputados como senadores, mejor conocida por sus siglas como COCOPA, con el fin de coadyuvar en el diálogo entre el Gobierno Federal y el EZLN.

Dicha comisión logró varios encuentros con los rebeldes, y preparó las bases para el diálogo, conocidas como los acuerdos de San Miguel y luego las que llevaron

---

<sup>122</sup>Secretaría de Gobernación. Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas. Carpeta de Información General Sobre Chiapas. Junio de 1999. Cap. 1, p.3.

a los acuerdos de San Andrés Larráinzar, sobre derechos y cultura indígena.

"Mediante estos Acuerdos se busca establecer una nueva relación entre los pueblos y comunidades indígenas, la sociedad civil y el Estado. Reconocen la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y un conjunto de derechos políticos, jurisdiccionales, sociales y económicos y culturales. Adicionalmente, se acordó la necesidad de que el gobierno garantizara la satisfacción de necesidades básicas mediante una política social".<sup>123</sup>

Según el gobierno, Los Acuerdos de San Andrés, contemplan un conjunto de compromisos que no se limitan al problema de Chiapas, sino que van más allá, a nivel nacional con 62 etnias que habitan a lo largo y ancho de nuestro territorio.

Ahora bien, la falta de entendimiento sobre el procedimiento y contenido de esa legislación condujo a que en 1996, el EZLN suspendiera el diálogo en forma unilateral.

Cabe señalar que a pesar de ello, las hostilidades no se han reanudado y se mantiene la vigencia de la "Ley para el Diálogo como el andamiaje institucional de la negociación. Este ha sido hasta el momento el saldo más positivo del conflicto." Sin embargo el saldo negativo, a decir del gobierno, está representado por el deterioro de las condiciones de vida, sobre todo de las comunidades indígenas asentadas en la zona del conflicto, es decir, Los Altos, Norte y Selva en Chiapas.

---

<sup>123</sup>ibidem.



Según la Secretaría de Gobernación, la suspensión del diálogo produjo "mayor frustración, encono y, lamentablemente, expresiones de violencia."<sup>124</sup>

Un fenómeno dentro del problema tratado aquí, es el de los veintidós homicidios acaecidos en Acteal, municipio de Chenalhó, desde 1996 hasta 1997, que aparentemente tienen que ver con la explotación de un banco de arena, pero que a decir del gobierno eran militantes antizapatistas, y como consecuencia de ello, el 22 de diciembre del año pasado, presumiblemente como un acto de venganza, por las muertes antes mencionadas y la impunidad de sus autores, se produjo una masacre de 45 indígenas hombres, mujeres y niños, todos ellos "simpatizantes zapatistas."

Ante la importancia de este problema, el Gobierno de la República respondió atrayendo la acción penal de los homicidios que correspondía investigar al orden común, hacia el fuero federal mediante la intervención de la Procuraduría General de la República, logrando hasta el momento la detención de 97 personas entre las que se cuentan 86 civiles y 11 policías pertenecientes a los cuerpos de seguridad pública del Estado, incluido también al presidente municipal de Chenalhó.

"Los sucesos de Acteal, tanto los anteriores a la masacre como ésta misma, hicieron ver de manera dramática la complejidad del problema en Chiapas: no sólo se trata del conflicto con el EZLN, otros factores de tipo social y

---

<sup>124</sup>ibid. p. 4.

económico, político y legal configuran un escenario complejo que se requiere atender en su totalidad para dar una solución de fondo y de largo plazo."<sup>125</sup>

El gobierno determinó replantear la estrategia para Chiapas a partir de enero de este año, pues asegura que la solución del conflicto debe tomar en cuenta "todos los componentes del problema y no sólo ... el diálogo y la negociación con el EZLN." De esta forma se configuró una estrategia con siete vertientes y se determinó que sería un coordinador para el diálogo y la negociación, y ya no sólo un comisionado para la paz, el encargado de aplicarla.

La dimensión del conflicto y la nueva estrategia del presidente Zedillo se puede sintetizar en los siguientes puntos:

A) El gobierno no acepta que el problema en Chiapas se limite al conflicto con el EZLN, pues de ser así, se desconocerían las causas sociales y políticas que subyacen en la insurrección armada.

B) Es necesario conocer los "otros componentes del problema para poder entender mejor la nueva estrategia que está aplicando el gobierno mexicano."

C) La problemática chiapaneca está integrada por factores como:

- a) La pobreza.
- b) La marginación de muchas comunidades indígenas.
- c) El recurso a la violencia para dirimir conflictos "intra e inter comunitarios" de tipo ideológico, religioso, político y social.

---

<sup>125</sup>ibidem.

- d) Los desplazados.
- e) La ausencia de una "efectiva fuerza de seguridad pública local."
- f) Ausencia de instancias adecuadas para la procuración e impartición de justicia.
- g) la carencia de una legislación indígena que reconozca y respete los usos, costumbres, tradiciones y formas de vida de las propias comunidades, que tenga en cuenta los derechos humanos y, sobre todo, los de la mujer indígena que sigue siendo sujeto de humillación y explotación conyugal y social.
- h) La población indígena es en promedio en 30% del total de los habitantes del Estado de Chiapas, los cuales son víctimas de la mayor parte de los problemas socioeconómicos del mismo.
- i) El crecimiento demográfico del Estado de Chiapas es superior al 4% en su población indígena.<sup>126</sup>
- j) Un alto porcentaje de la población depende del sector primario de la economía, sujeto a los ciclos agrícolas y a las variaciones de los precios en el mercado nacional e internacional de los productos básicos. El 60% de la población vive en el campo, además de que está orientada a los cultivos básicos para el autoconsumo y en poca medida el cultivo del café y el cacao.
- k) La marcada dispersión de la población.<sup>127</sup>
- l) Los desplazamientos indígenas en la región conocida como las Cañadas.
- m) El retraso en el reparto agrario.
- n) Una gran "dispersión y políticas sociales ineficaces frente a estructuras de poder arcaicas."
- ñ) La tasa de mortalidad infantil en Chiapas ocupa el tercer lugar nacional.
- o) En cuestión de analfabetismo, Chiapas ocupa el primer lugar nacional, el cual hasta 1990, era del 30% entre la población de 15 años, y un 28.7% de niños en edad escolar no asistía a la escuela.

La estrategia implementada por el gobierno consiste fundamentalmente en:

D) Enfrentar el grave problema social conjuntamente entre el gobierno federal y el local, incrementando el

---

<sup>126</sup> La media nacional es de 1.8%. En esa zona las familias tienen en promedio entre 3 y 5 hijos, cuando la media nacional es de 2 a 3.

<sup>127</sup> El 43% de los pobladores radica en 19,000 comunidades de menos de 500 habitantes, y entre 1980 y 1990 el número de localidades rurales se incrementó en un 141.8%.

gasto social programable en 25% "en términos reales durante el último cuatrienio, "lo que significa un crecimiento real anual del 7.8%.

E) La inversión física aumentó 53% en el mismo periodo.

F) El gasto social de la federación y el estado en el último año fue de 19 mil millones de pesos: 41% para inversión y 59% para gasto corriente.

G) "No sólo se trata de un mayor ejercicio del gasto social, se requiere también de un mejor ejercicio cualitativo del mismo. Los recursos deben llegar con toda oportunidad y eficiencia para satisfacer las demandas sociales de la población, particularmente la indígena."

H) La coordinación, "bajo el Ministerio del Interior", de 8 dependencias del gobierno federal relacionadas con el gasto social, y extenderla al gobierno del estado, lo cual ha permitido "focalizar este gasto en 43 municipios, de los 111, que presentan los mayores índices de marginación y pobreza."

I) con esa coordinación "interinstitucional" se ha logrado "acelerar la disminución del rezago social" creando más escuelas, centros de salud, vivienda, obras de infraestructura y dotación de agua potable, abasto y asistencia social.

J) La reafirmación del Estado de derecho en Chiapas, con el fin de garantizar la convivencia pacífica y el pleno respeto a los derechos de todos los chiapanecos sin

distinción por razones políticas, ideológicas o religiosas.

K) Reorganización de la policía estatal, la procuración de justicia y la prevención del delito.

L) Aplicación efectiva de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, para lograr el desarme generalizado de grupos civiles armados independientemente de su filiación política e ideológica. "El gobierno de la República, en modo alguno ha alentado y mucho menos armado a grupos civiles."

M) Continuar las investigaciones en el caso de Acteal, para lo cual se creó una Fiscalía Especial y tres Agencias del Ministerio Público Federal en Chiapas.

N) Crear un operativo de concertación y acuerdos políticos entre grupos antagónicas en diversas regiones del estado, con el fin de acabar con el uso de la violencia para dirimir problemas locales.

Ñ) Atención a los desplazados, creando un comité interinstitucional formado por representantes de dependencias federales y locales. La Secretaría de Salud ejecuta un programa de auxilio humanitario con acciones de "salud, agua potable, saneamiento ambiental, alimentación, cobijo y vivienda". Además la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Cruz Roja Mexicana y la Internacional, han apoyado con ayuda humanitaria hacia los desplazados.

O) Impulsar la legislación indígena, por lo que se presentó el 15 de marzo del presente año una iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígena.

P) "El gobierno de la República no cesará en su empeño por alcanzar un acuerdo que permita cerrar definitivamente el paso a la violencia como método erróneo de presión política. Esta es la razón del renovado esfuerzo por instrumentar medidas de distensión en apoyo a la reanudación del diálogo con el EZLN."

Q) Entablar un diálogo directo entre el Gobierno Federal y el EZLN.

R) El proyecto de remunicipalización del territorio del Estado de Chiapas.

"Este conjunto de medidas de distensión pone de manifiesto la voluntad del gobierno federal para alcanzar una solución negociada al conflicto en Chiapas. Se trata de iniciativas de planos esenciales que aspiran a establecer un clima favorable para reasumir el diálogo con el EZLN. Este es el compromiso que el gobierno del Presidente Zedillo ha asumido como condición básica para lograr el entendimiento político que reclaman la inmensa mayoría de los mexicanos."<sup>128</sup>

Desde este punto de vista, el Gobierno Federal, pretende demostrar no solamente con palabras, sino con hechos, que su postura es seria y que se encuentra

---

<sup>128</sup>Secretaría de Gobernación. Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas. "El Conflicto en Chiapas. Un resumen", Propuesta de distensión del Gobierno Federal para Chiapas" y "Propuesta de distensión del Gobierno del Estado de Chiapas." en Carpeta de Información General Sobre Chiapas. Junio de 1999. Cap. I. pp. 5-9, 36-39 y 40-44.

comprometido con la solución del problema de Chiapas, no sólo con el militar, sino con el social, económico, político y cultural, sin olvidar por supuesto el étnico, que es la base de todo, pues aun cuando posee los elementos legales que le otorga tanto la constitución como el código penal en materia de fuero federal, puesto que es un problema de índole nacional, para reprimir al EZLN o a cualquier otro movimiento armado que pretenda derrocar a las instituciones legalmente constituidas, ha optado por el diálogo y la concertación, buscando una solución pacífica y conveniente para ambas partes, tratando de evitar con ello el recrudecimiento de odios y resentimientos y por lo menos en eso sí ha habido continuidad entre el sexenio del licenciado Salinas y el del doctor Zedillo.

#### 4.5.- INTERVENCIÓN DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN EL CONFLICTO DE CHIAPAS.

Como ya se dijo en capítulos anteriores, para el Estado mexicano fue difícil permitir que los observadores internacionales participaran en asuntos internos del país, sin embargo, se hicieron los arreglos pertinentes para que se llevara a cabo su labor de observación electoral, pero dejando en claro que exclusivamente de *observación*.

No obstante esta posición original del gobierno mexicano, la serie de problemas ya ancestrales de la población nacional (sobre todo indígena) han hecho eco en el ámbito internacional, atrayendo la atención del mundo y convirtiendo a México en el foco de todas las miradas.

Para bien o para mal el mundo se ha fijado en México, en sus problemas, en sus carencias y en sus vicisitudes, no sólo en sus materias primas y en su fuerza de trabajo barata. En este sentido, el gobierno mexicano se ve presionado más moral que jurídicamente pues es soberano, pero de cualquier modo los problemas requieren soluciones no sólo prácticas y rápidas sino reales y transparentes.

Es el caso del conflicto armado en Chiapas, que como ya mencionamos, no es tan simple de abordar. Por un lado la solución rápida y práctica que muchos exigían, como lo era el uso del ejército hasta el exterminio del grupo rebelde y la aplicación estricta de la ley hasta sus últimas consecuencias para proteger los intereses y el prestigio de



unos cuantos mexicanos y extranjeros y por otro lado la solución pacífica por medio del diálogo que buscara el acercamiento y el acuerdo de voluntades en el que no hubiera vencedores ni vencidos, sino sólo mexicanos.

En fin, que el conflicto entrañaba más que un simple escaparate político como dice Raúl Plascencia Villanueva, entrañaba una serie de rezagos ancestrales (quinientos años) que ponían de manifiesto un grupo de rebeldes, con derecho o sin él, pero lo habían hecho, ahora había que dar solución real al problema real.

Ciertamente, se la llevado hasta el debate la presencia de grupos de observación en Chiapas, antes y después de iniciado el conflicto, se dice por ejemplo que

"Desde antes de iniciado el conflicto se encontraban en la zona diversas organizaciones no gubernamentales extranjeras y corresponsales de prensa de otros países en carácter de invitados para atestiguar la violación de los derechos humanos, de ahí que instantes después al inicio del conflicto la noticia había corrido casi a todo el planeta colocando a los miembros del EZLN en la posición de víctimas..."

Según esta visión de los hechos, todo estaba perfectamente planeado aunque no se dijo con certeza por quién, por qué o para qué, aunque se deduce que fue para ganar presencia política. También se dice que por lo menos durante los primeros once días de acciones bélicas, el

Plascencia Villanueva, Raúl "El Conflicto en Chiapas, Consideraciones de Derecho Penal" en La Rebelión en Chiapas y el Derecho p 158

ejército nacional impidió el acceso de los medios de información a los lugares donde se habían realizado éstas.

En efecto, grupos ligados a la Iglesia Católica y algunos miembros de la sociedad civil, se habían planteado desde la década de los ochenta, la creación de organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos,<sup>2</sup> y por eso se encontraban en Chiapas en ese momento, y es también por eso que la presencia de grupos de ayuda humanitaria y los periodistas que lograron romper el cerco militar, no fue posible, continuar con las acciones bélicas proyectadas por el gobierno y se optó por la vía pacífica.

En este apartado revisaremos cual ha sido la participación de los grupos de observación, tanto nacional como internacional, especialmente en torno al conflicto chiapaneco, aunque como mencionaremos también, los grupos de observación han ido más allá de lo que todos esperábamos, por lo que será necesario hacer referencia a muchos otros casos en los que los observadores internacionales han hecho acto de presencia para reclamar el cumplimiento de la ley y el respeto de los derechos humanos.

En primera instancia diremos que el objetivo principal de los grupos de observación es la de ser testigos

---

<sup>2</sup> Moreno Montes de Oca. Paul. El Papel de las ONG en el Conflicto Chiapaneco de 1994 y su repercusión en la Sociedad Civil. p.99

presenciales de la mayor cantidad de hechos posibles en los cuales se vieran involucrados los derechos humanos de la población, debido a que desde el principio del movimiento armado existió desinformación respecto al contexto del mismo. Esta situación puso en "alerta a la población civil organizada ya que las acciones de la milicia federal se constituyeron en un peligro hacia la población civil, pues los bombardeos y las ejecuciones sin motivo han sido carta de presentación del ejército."

La presencia de los observadores se dio fundamentalmente a través de Organizaciones No Gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, y sus actitudes así como sus objetivos se pueden sintetizar de manera muy general en los siguientes puntos:

a) Desde un principio se pronunciaron por un cese bilateral del fuego.

b) "Intermediación de miembros de la Iglesia Católica en el inicio de un diálogo por la paz."

c) El respeto a los principios de derecho humanitario, emitido por la ONU.

d) Participación de los indígenas en la representación de sus pueblos.

---

<sup>1</sup> ibid. p 106

<sup>2</sup> ibid. p 107.

e) Demandaron un cese inmediato a los bombardeos que el ejército mexicano realizaba y plantearon una tregua e iniciar negociaciones inmediatas.

f) En un llamamiento del EZLN a las ONGs, se pidió la creación de un Cinturón de Seguridad o "Cinturón de Paz", con lo cual, muchas de éstas se sintieron interpeladas y se dieron a la tarea de coordinar la realización del mismo para garantizar el diálogo en la Catedral de San Cristóbal de las Casas.<sup>5</sup>

g) Además han luchado por dignificar la vida de los diferentes sectores de la sociedad, sobre todo de los indígenas.

h) En innumerables ocasiones se manifestaron por la Paz en Chiapas dándole el significado de un "no a los bombardeos, no a la violencia como única vía para resolver el conflicto, no al hostigamiento, no al hambre, no al analfabetismo, no al presidencialismo, no a la falta de democracia, etc... y se da un reconocimiento de legitimidad a las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional aun cuando no se justifiquen sus métodos."<sup>6</sup>

i) También han participado en labores de difusión "con veracidad" de los acontecimientos de la insurrección chiapaneca tanto nacional como internacionalmente y "fungiendo como un factor social para el logro de la paz.

---

<sup>5</sup> En esta obra participaron fundamentalmente la Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales de San Cristóbal por la Paz (CONPAZ), y Espacio Civil por la Paz (ESPAZ).

<sup>6</sup>Moreno Montes de Oca. Paul. *Op.Cit.* p. 113.

j) Fueron "depositarios" de la vida y la libertad de miembros del EZLN "tanto en los trayectos de ida y vuelta como la estadía en el lugar del diálogo."

k) Han abierto espacios para la presencia de organismos humanitarios en la zona del conflicto.

l) Han garantizado la neutralidad de la atención para la salud, reclamando el derecho de todo ser humano a recibir una atención digna y adecuada, "independientemente de su etnia, religión, nacionalidad, o filiación política."

m) Las actividades que realizan y realizan la mayoría de los que se autodenominan observadores es la narración de los hechos que a ellos les consta, tales como el tráfico militar, aéreo y terrestre, la movilización de tropas o de pertrechos militares, las acciones de vigilancia y control de personas que entran y salen de la zona de conflicto.<sup>7</sup>

n) Se han dedicado en forma alternativa, tanto dentro del conflicto chiapaneco, como fuera de su contexto a investigar, documentar y exponer públicamente casos de gente beligerante o no, participe en política o no, delincuente o no, vinculados a problemas de agresión física, desapariciones forzadas, aprehensiones ilegales,

---

<sup>7</sup> ibid p 114.

<sup>8</sup> ENLACE CIVIL A.C. <http://www.fatcta.apc.org/enlacecivil>

hechos de tortura, y hasta genocidio,<sup>9</sup> ejecuciones extrajudiciales, tortura, detenciones ilegales y arbitrarias, malas condiciones penitenciarias, registros ilegales, violencia contra las mujeres, discriminación contra las mismas y los indígenas, algunas limitaciones a los derechos del trabajador y trabajo infantil generalizado en la agricultura y en el sector de la economía informal.

Bajo este contexto diremos que los observadores internacionales hicieron acto de presencia casi inmediatamente después de que se inició el conflicto armado, pero casi de inmediato se les empezó a poner trabas a la realización de sus funciones debido a la legislación existente en nuestro país y que como ya se comentó en otro apartado, es muy estricta en ese sentido.

No obstante, el gobierno mostró disposición para recibir a cualquiera que deseara realizar labores de observación y de ayuda humanitaria, argumentando que no había nada que esconder, pero que deberían cumplir con ciertos requisitos indispensables para que se les pudiera dar el permiso para esa actividad. Cabe hacer el señalamiento de que las labores que buscaban realizar en este momento los observadores ya no eran de tipo

---

<sup>9</sup> Elizalde, Triunfo. "Nuevas Críticas de A.I." en La Jornada. 10 de octubre de 1998

<sup>10</sup> Human Rights Watch/Américas. Informe anual de 1998.

electoral,<sup>11</sup> por lo que era necesario que el gobierno mexicano replanteara su situación jurídica en territorio nacional.

Desafortunadamente, muchos de los que se hicieron llamar observadores internacionales empezaron a realizar actividades que les estaban prohibidas, desde el momento mismo de ingresar a territorio nacional, pues ingresaban con pasaportes de turistas y manifestaban que su intención era simplemente "pasear por territorio chiapaneco", sabiendo que existía un conflicto armado y que sus vidas podían correr peligro, pues el gobierno no podía garantizar su seguridad, si -con conocimiento de causa-, ellos se internaban en el área de combate.

En las labores de observación han participado muchas organizaciones internacionales dedicadas especialmente a esa actividad, entre ellas podemos mencionar a Amnistía Internacional (AI), Human Rights Watch/Americas (HRWA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Global Exchange, Humanitarian Law Project, entre otras, diversas Organizaciones No Gubernamentales; personalidades de reconocido prestigio en diferentes ámbitos, como en el caso del diputado español Willy Meyer, el escritor italiano

<sup>11</sup> No olvidar que originalmente el gobierno mexicano permitió la entrada de observadores internacionales pero con el nombre de "visitantes extranjeros", para no contrariar la legislación nacional, y con el único fin de ser testigos de las elecciones federales de 1994, pero sin autorización para emitir juicios críticos respecto a ellos, y mucho menos realizar cualquier tipo de intervención de hecho o manifestarse a favor o en contra de cualquier partido político.

Mario Bálsamo, el cineasta ruso Pavel Jungin, el escritor español Arturo Pérez-Reverte, el escritor y periodista Pino Cacucci, José Saramago, Premio Nobel de Literatura, Asma Jahangir, relatora sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Desapariciones Forzadas, o Mary Robinson, alta comisionada para los Derechos Humanos, estas últimas, dependientes de la ONU, etc. Y su participación va desde la ayuda humanitaria, hasta la crítica, el análisis, las propuestas para solucionar problemas y la fundación de organizaciones que pudieran coadyuvar con la solución de los mismos en todo el territorio nacional, no solamente en Chiapas.

Todos han coincidido en que en México no se respetan los derechos humanos, como lo dice Pierre Sané, secretario general de Amnistía Internacional (AI): "El gobierno de México, al igual que el de Estados Unidos, desdeña la situación de los derechos humanos...la situación de los derechos fundamentales de los mexicanos, sobre todo de los indígenas de Chiapas, continúa deteriorándose gravemente."<sup>12</sup>

La mayoría de las denuncias realizadas por organizaciones como HRWA y CIDH, son en el sentido de que "Una y otra vez, los funcionarios se negaron a participar en un diálogo constructivo con organizaciones mexicanas e internacionales de derechos humanos, y prefirieron confundir o ignorar los asuntos de derechos humanos en lugar de ofrecer soluciones viables a problemas

<sup>12</sup> Elzaldic. Triunfo. op. cit.



bien documentados. Los protagonistas de muchos de los abusos fueron los sistemas policiales y legales mexicanos, que operaron con frecuencia en detrimento, en lugar de en apoyo, de los derechos humanos."<sup>13</sup>

Se quejan también de que el gobierno mexicano les pone una atención "retórica" pero que no les resuelve los agravios derivados de las tensiones raciales, la participación del Ejército con la guerrilla del EPR o la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, por el contrario, los grupos locales de defensa y promoción de los derechos humanos "fueron víctimas de amenazas y graves ataques...las organizaciones relacionadas con la Iglesia católica no estuvieron exentas de los ataques anónimos en todo México."<sup>14</sup>

Respecto a las organizaciones internacionales que han realizado labores de observación,

"el gobierno de México reaccionó con vehemencia en contra de los reportes sobre violaciones de los organismos internacionales. Incluso, expulsó del territorio nacional a observadores extranjeros de derechos humanos. El gobierno demostró su desdén por el trabajo informativo de las organizaciones internacionales de los derechos humanos, al rechazar la información y los informes de varias de éstas, entre ellas Human Rights Watch y Amnistía Internacional."

---

<sup>13</sup> Aponte, David. "Desdén hacia la CIDH y Amnistía. política de la SRE. Human Rights" en La Jornada 14 de octubre de 1998

<sup>14</sup> ibidem.

<sup>15</sup> ibidem.

Más aún, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha descalificado los trabajos de los grupos internacionales, siempre con la excusa de que son parciales y poco objetivos. Se niega a mantener el diálogo con aquellos organismos y "pretendió bloquear la participación de las ONG en foros como la CIDH, dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA)."<sup>16</sup>

Según declaraciones de Human Rights Watch, principal organización estadounidense de derechos humanos, cuando se realizan denuncias de violación a los derechos humanos en México, "sólo fueron atendidos por las autoridades cuando se convirtieron en escándalos nacionales o internacionales."<sup>17</sup> Llegando inclusive a expulsar a los observadores de derechos humanos extranjeros.

Por ello, Erica Irene A. Daes, presidenta y relatora del Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas, ha manifestado que "Seguiremos preocupados y denunciando las violaciones y la situación de los derechos humanos de las comunidades indígenas en México, particularmente en Chiapas, hasta que confirmemos que las medidas que el gobierno mismo propuso para aliviar la situación hayan sido realizadas."<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> ibidem.

<sup>17</sup> Cason, Jim. "Incesante violación de derechos en México: Human Rights Watch." en La Jornada. 3 de diciembre de 1998.

<sup>18</sup> Nuñez, Kyra. "México, primero en agravios a indígenas, reitera relatora de ONU" en La Jornada. 11 de diciembre de 1998. El subrayado es nuestro.

El caso de los 135 italianos (entre los que se contaban varios diputados de ese país), que fueron expulsados de territorio nacional, el 10 de mayo de 1998, acusados de "incurrir en transgresiones a la ley", por no haber acatado las disposiciones de elementos del Instituto Nacional de Migración quienes pretendían impedirles la visita a la comunidad de Taniperla "donde había mujeres y niños secuestrados por paramilitares," por lo que los observadores abandonaron los vehículos en que viajaban y caminaron hasta el lugar. El día 7 de mayo la delegación de observadores de los derechos humanos fue "agredida por paramilitares de filiación priista del Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista (MIRA), que mantenían secuestradas a 120 mujeres zapatistas y 300 niños desde el 11 de abril de este año (1998).

El subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, Fernando Solís Cámara, e inclusive el presidente Ernesto Zedillo, manifestaron su descontento por lo ocurrido y calificaron a los observadores italianos como "progresistas", "aventureros", "delinquentes", "provocadores profesionales" y "turistas revolucionarios."

---

<sup>15</sup> Garduño Roberto. "Amparo a 21 observadores italianos que fueron expulsados de México." en La Jirafita 16 de diciembre de 1998

Los italianos fueron recibidos en la ciudad de México con un oficio del Instituto Nacional de Migración para recordarles que su permiso de estadía vencía el 10 de mayo a la media noche y que si no abandonaban el país antes de esa hora, "incurrirían en un desacato a las disposiciones migratorias, en cuyo caso se aplicarían las sanciones previstas por la Ley General de Población, es decir, la expulsión fundamentada en el artículo 33 constitucional."<sup>20</sup>

Ante estos hechos, Juan Rebolledo Gout, señaló que por eso México tiene una mala imagen en el exterior, "por los conflictos que suscitan las visitas de extranjeros a Chiapas."<sup>21</sup>

Cabe señalar que 21 de los 135 observadores italianos, obtuvieron un amparo de la Juez Tercero de Distrito en Materia Penal, pues su expulsión había sido de por vida, y según se dijo, la expulsión "violó las garantías que la Constitución mexicana concede a los ciudadanos extranjeros", además de que conforme al artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, documento suscrito por el gobierno mexicano y ratificado por el Senado de la República, "está prohibida la expulsión colectiva de extranjeros".<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> ibidem.

<sup>21</sup> ibidem.

<sup>22</sup> ibidem.

Otro caso significativo es el sucedido a la organización Global Exchange, cuando 11 turistas que realizaban un viaje cultural por Chiapas fue detenido y "hostigado por militares y autoridades de migración, e incluso tres de ellos fueron citados a comparecer en las oficinas del Instituto Nacional de Migración en San Cristóbal de las Casas, sin que siquiera se les especificara el motivo del citatorio."

Dicha ONG afirma que las acciones realizadas por las autoridades migratorias y militares "contra nuestro tour en Chiapas es una prueba más de la campaña xenófoba que el gobierno federal está llevando a cabo en ese estado." El 6 de enero de 1999 ocho de los once integrantes de esa ONG fueron "invitados" a salir del país por haber denunciado hostigamiento de militares, así como Anna Jean Brown, estadounidense y miembro de dicha organización, no podrá regresar a México "por no haber comparecido el 4 de enero ante el INM en San Cristóbal de las Casas."

La respuesta de las autoridades mexicanas es en el sentido de que Global Exchange se dedica a "fomentar violaciones de las leyes mexicanas, pues ... instruye a los

---

<sup>1</sup> Avilés, Karina "Denuncia ONG hostigamiento de Migración contra 11 turistas" en La Jornada 5 de enero de 1999.

<sup>2</sup> *Ibidem*

extranjeros que proporcionen a las autoridades migratorias datos falsos sobre su estancia y actividades en Chiapas.”<sup>25</sup>

La organización Global Exchange ha realizado una serie de campañas que ellos llaman de observación, reclutando mediante internet, a gente de diferentes partes de Estados Unidos y del mundo, intelectuales y personas interesadas en los derechos humanos, con el fin de “observar” directamente lo que sucede en el territorio Chiapaneco, y posteriormente “difundirlo” en el mundo en los lugares en que cada cual se desarrolle, con el fin de “apoyar al movimiento democrático de México mediante la información pública en Estados Unidos sobre realidades del país y la necesidad de cambios en las políticas comercial y militar de Estados Unidos hacia México.”<sup>26</sup> Ellos ofrecen lo que llaman Reality Tours, como una “forma alternativa de viajar e ir más allá de lo que se lee en los periódicos, más allá de hoteles y playas.”<sup>27</sup>

Los interesados deben pagar 815 dólares, a cambio reciben un informe resumido pero detallado sobre México, con datos geográficos, económicos, políticos y sobre derechos humanos, además de una cronología de las pláticas de paz entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y

---

<sup>25</sup> Castillo García, Gustavo, y Balboa, Juan “Ocho integrantes de Global Exchange fueron ‘invitados’ a salir del país tras denunciar hostigamiento de militares.” en La Jornada 6 de enero de 1999.

<sup>26</sup> Vega, Norma de la. “Por 815 dólares, Global Exchange ofreció un recorrido de siete días por la realidad de Chiapas, para difundirla.” en Proceso, No. 1118, 6 de abril de 1998.

<sup>27</sup> ibidem

el gobierno de 1994 a 1997. Además se les hacen recomendaciones como "evitar la 'Caridad irresponsable', que no resuelve el problema, y no hacer compromisos que no se puedan cumplir."

La visita incluye visitas a poblados y municipios autónomos, y reuniones con representantes de la Comisión Nacional de Intermediación, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, de Enlace Civil, de la Casa del pueblo de la Organización Campesina Emiliano Zapata, además de entrevistas con Miguel Ángel de los Santos, abogado defensor de presos políticos, y el comandante Luciano.

Sin embargo, esta actividad no se realiza conforme a las normas impuestas por las autoridades mexicanas, sino que en principio entran con visa de turistas, y posteriormente "pueden convertirse en observadores de derechos humanos o portavoces del conflicto chiapaneco en su país de origen."

El caso de Médicos sin Fronteras-Italia (MSF), es muy especial, pues declara que el gobierno mexicano considera a los extranjeros como "testigos incómodos, de su guerra sucia contra los indígenas rebeldes, este año han sido expulsados más de 60 ciudadanos extranjeros que observaban

<sup>x</sup> ibidem

<sup>~</sup> ibidem

la situación de los derechos humanos." Por lo cual no les permitió la entrada a territorio chiapaneco, con el argumento de que el gobierno no puede garantizar la seguridad del personal de MSF en Chiapas.<sup>30</sup>

La Cruz Roja Internacional ha tenido una participación destacada en el conflicto, a petición del EZLN y con la aceptación del gobierno mexicano, por ejemplo, en febrero de 1994, en vísperas del diálogo en la Catedral de San Cristóbal, se declararon dos zonas francas, "en ambas poblaciones de simpatías zapatistas, el CTCR instaló puestos para atender a la gente." Además, Durante las negociaciones de paz, el CTCR ha "garantizado la seguridad de la delegación rebelde. Lo mismo ha transportado a los comandantes indígenas que al subcomandante Marcos, quienes han quedado bajo su custodia."<sup>31</sup>

Por otro lado, las presiones ejercidas para que México se adhiriera a la legislación internacional respecto a la protección de los derechos humanos han dado frutos, pues aunque México ha aceptado formar parte de diversos acuerdos por virtud de los cuales admite que se le cuestione sobre el respeto a los derechos humanos, tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y que entró en vigor en marzo de 1976, en el cual se consignan

---

<sup>30</sup> Ramírez Cuevas, Jesús. Chiapas. La ayuda Prohibida. Masiosarc. 7 de junio de 1998.  
<http://serpiente.dgscn.unam.mx/jornada/1998/jun98/980607/mas-chiapas.khtml>

<sup>31</sup> El regreso de la Cruz Roja Internacional, en ibidem.



todas aquellas "libertades civiles y políticas" que son el ideal del ser humano libre, pues son tan importantes como sus derechos económicos, sociales y culturales.

En este pacto, los Estados parte, se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio, derechos como: la igualdad, la vida, la libertad, seguridad personal, información, seguridad jurídica, votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal, etc.

Para poder verificar el cumplimiento de estos principios, se crea un Comité de Derechos Humanos, con la facultad de hacer recomendaciones a los Estados cuando considere que no se están cumpliendo las obligaciones impuestas por el Pacto.

Sin embargo, los miembros del Comité ejercerán sus funciones a "título personal". No serán nacionales de los Estados parte interesados de ningún Estado que no sea parte en el presente Pacto.

Pueden asimismo solicitar a los Estados parte, la información pertinente para aclarar algún caso, con el fin de alcanzar una solución amistosa.

Los miembros del Comité tendrán derecho a gozar de las facilidades, privilegios e inmunidades "que se conceden a expertos que desempeñan misiones para la ONU."<sup>32</sup>

Pero cabe señalar que el Protocolo Facultativo de dicho pacto no ha sido firmado por el gobierno mexicano, toda vez que en él se estipula que el Comité de Derechos Humanos podrá realizar visitas para supervizar que el cumplimiento de los derechos civiles y políticos sea efectivo, y en su oportunidad, puede realizar las recomendaciones que crea pertinentes, y como ya se ha señalado en su oportunidad, el gobierno mexicano no acepta este criterio.

Posteriormente, el gobierno mexicano aceptó entrar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1981, no había reconocido la jurisdicción de la Corte, pues aseguraba que sus estructuras jurídico-políticas internas eran suficientes para garantizar el respeto a los derechos humanos. A casi dieciocho años de su creación, el Estado mexicano...

"reconoce como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la CIDH, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 constitucional." y acepta que dicho reconocimiento "contribuiría a fortalecer la vigencia del estado de derecho, a modernizar y

<sup>32</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Protocolo Facultativo.

complementar el andamiaje interno que se ha desarrollado progresivamente para la protección de los derechos humanos en el país y a combatir la impunidad.”

Sin embargo, sólo será aplicable a los casos posteriores a la fecha de depósito de esta declaración, por lo cual no tendrá efectos retroactivos, pensando en los casos específicos de Aguas Blancas y Acteal.

El diputado español Willy Meyer por su parte manifiesta que la situación en Chiapas es “preocupante” por la militarización y “confirmó que la intermediación internacional y la sociedad civil mexicana podrían ayudar a la pacificación.”<sup>33</sup>

José Miguel Vivanco, director ejecutivo para América de Human Rights Watch, y Joel Solomon, han manifestado que en una reunión con Francisco Labastida Ochoa y Fernando Solís Cámara, Secretario de Gobernación y subsecretario de población respectivamente (en ese momento), “ambos nos expresaron que estudiarán la flexibilización de las leyes migratorias que controlan el ingreso de observadores extranjeros y de representantes de ONG internacionales

<sup>33</sup> Urrutia, Alonso “Alta violación de derechos en México, ‘de crisis a real catástrofe’” en La Jornada 20 de octubre de 1998

<sup>34</sup> Balboa, Juan y Henríquez, Elio “Clave: la sociedad civil para lograr una salida en Chiapas: delegados españoles” en La Jornada, 26 de octubre de 1998.

interesados en conocer lo que sucede en México en materia de derechos humanos.”<sup>35</sup>

También se manifestaron en contra de la forma tan arbitraria en que se aplica el artículo 33 constitucional y solicitaron que se reforme, pues “no da pie para que los extranjeros que son expulsados se defiendan jurídicamente”.<sup>36</sup>

Por su parte, la ONU se ha preocupado también por la situación de los derechos humanos en México, pues ya son varias las ocasiones en que realizan visitas los Relatores Especiales de dicha organización con el fin de constatar la veracidad de las acusaciones en contra del gobierno mexicano, así como para realizar algunas recomendaciones. Por ejemplo, en enero de 1997, el Relator Especial de la ONU habló sobre la situación de la tortura y dijo que “ocurren con frecuencia en muchas partes de México.”, posteriormente, en agosto del mismo año, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, de la misma organización...

“instó al gobierno a que garantizara el pleno respeto a los tratados internacionales de los que México es Estado Parte. En especial, exhortó a las autoridades a que combatieran la impunidad de que disfrutaban quienes cometían

---

<sup>35</sup> Elizalde, Triunfo. “Es más probable que se procese a una víctima que a su torturador: Human Rights Watch” en La Jornada, 15 de enero de 1999.

<sup>36</sup> ibidem

graves abusos contra los derechos humanos, especialmente contra los derechos de los miembros de las comunidades indígenas, y a que fomentaran la labor de los defensores de los derechos humanos y garantizaran su seguridad."

En septiembre, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un informe solicitando al gobierno mexicano a que "realice investigaciones serias, rápidas e imparciales en todos los casos de desapariciones que queden pendientes por resolver, y sancione a los responsables." Asimismo pidió que se combata la proliferación de guardias blancas o grupos paramilitares.

Entre abril y junio, más de doscientas personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos, fueron detenidas por operativos coordinados por el ejército y la policía del estado de Chiapas, en las comunidades de Amparo Aguatinta, Nicolás Ruiz y El Bosque, y aunque la mayoría quedó libre sin cargos, "parecían haber sido castigos colectivos contra estas comunidades, de las que las autoridades sospechaban que apoyaban al ezln."

Otra organización no gubernamental, llamada Plataforma de Solidaridad con Chiapas de Madrid, surgida en 1994 "tras el alzamiento zapatista y tiene como finalidad difundir y debatir el planteamiento político zapatista, apoyar activamente al EZLN y en general al movimiento de Liberación Nacional que está surgiendo en México a partir del 1º de enero de 1994. A través de éstas

---

\* Amnistía Internacional Informe Anual 1999: México. <http://www.amnesty-usa.org/ailib/airepor/ar99s/amr41.htm>

\*\* *ibidem*

páginas, la Plataforma de Solidaridad con Chiapas de Madrid, transmite información sobre el pensamiento y las actividades del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Así como del Frente Zapatista de Liberación Nacional, organizaciones mexicanas de los Derechos Humanos, y otros grupos que luchan en México por el derecho a la tierra, trabajo, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia y justicia.”<sup>16</sup>

En su momento, José Saramago, premio Nobel de Literatura, manifestó al viajar a México, que “decir algo que molesta al gobierno, es un signo cuando estoy en México, (además) “*La no guerra de Chiapas es una guerra.*”; Anteriormente Asma Jahangir, la relatora sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Desapariciones Forzadas, oficina que depende del Alto Comisionado de la ONU, comentó que “la impunidad estaba relacionada con la influencia económica o política...para quienes no pertenecen a la elite del poder el acceso a la justicia es papel”; posteriormente, viene a México Mary Robinson, alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, y manifiesta contestando a la política de “los trapos sucios se lavan en casa” sostenida por el gobierno mexicano, “Ninguno de los tres ilustres visitantes es enemigo del país o profesa alguna rivalidad contra nuestra cultura o historia. Son ojos neutros cuyas palabras

---

<sup>16</sup> Plataforma de Solidaridad con Chiapas de Madrid.  
<http://www.nodo50.mx/apc.org/pchiapas/pchiapas.htm>

dicen lo que han visto o escuchado, no se les puede acusar de sesgo, malas intenciones o arbitrariedad. Sus opiniones, acarreadas por doquier, revelan la imagen de un país muy pisoteado, muy chueco y muy diferente al que se vende en las ferias del TLC, o al que explican nuestros ministros cuando al interior se vanaglorian de los avances de la nación.<sup>10</sup>

En síntesis, los observadores internacionales han coadyuvado, con su decidida participación en los proyectos de distensión y reconciliación, entre las partes beligerantes. Han impulsado fuertemente entre los miembros del proyecto un perfil de presencia imparcial y objetiva que favorezca más el proceso de distensión en la zona norte.

Han aportado presencia y acompañamiento en zonas de alta conflictividad y violencia (como las de Venustiano Carranza, Pantelón, etc.).

Han logrado entrevistas con los principales actores del diálogo de paz, como son EZLN, COCOPA, CONAT, Organizaciones Indígenas, autoridades civiles y militares, así como otras dependencias federales.

<sup>10</sup> Kraus, Arnoldo. "¿Qué más dirá Robinson de México?" en La Jornada, 1<sup>o</sup> de diciembre de 1999. p

Los equipos de observación han sido testigos en los informes administrativos de algunos municipios como Ocosingo, Altamirano y Chilón.

Han realizado algunas evaluaciones profundas de los proyectos de pacificación, con ayuda de sus asesores.

Se han instalado "Campamentos Civiles por la Paz", en las zonas de alto riesgo en todo el territorio chiapaneco, con el fin de que, con la simple presencia, se protegiera a las comunidades violentadas, además de que participaban con ellos en su quehacer cotidiano, "apoyaban en diversos proyectos según la comunidad concreta", contaban la realidad de lo que veían y documentaban y denunciaban públicamente los posibles casos de violación a los derechos humanos, o de incumplimiento de la ley para el diálogo.

Además hacen que la información salga al mundo, y el mundo llega a la zona del conflicto. En efecto, "las estrategias de paz dificultan las estrategias de guerra"

Como consecuencia de lo anterior, muchas comunidades indígenas han solicitado la presencia de los observadores internacionales, al enfrentarse a las amenazas, hostigamientos y agresiones de que son objeto por parte del gobierno, del ejército federal y los grupos paramilitares.

Ciertamente, los observadores internacionales que realmente están conscientes de la importancia de su



participación en la solución de los conflictos armados, deben tener los conocimientos básicos para poder desempeñar su actividad y saber que hacer en caso de emergencia, en especial cuando se enfrentan a autoridades constituidas.

Entre las medidas preventivas que deben conocer antes de salir para Chiapas, se encuentran las siguientes:

a) Asegurarse de contar con la preparación necesaria sobre la situación actual de Chiapas y específicamente con información sobre los observadores internacionales.

b) Contar con información básica sobre el uso de la infraestructura de comunicación mexicana (códigos, números de emergencia, líneas de transporte terrestre y aéreo, rutas más seguras, etc.).

c) deben informarle a su embajada de la salida para Chiapas, con el fin de que tengan conocimiento en caso necesario.

Cuando se dirigen a alguna Comunidad:

a) Conocer sus derechos en caso de que una autoridad, instancia o individuo(s) intenten inhibir su labor como observador.

b) Memorizar uno o dos teléfonos para pedir ayuda en caso de emergencia.

c) Deben reportarse con un amigo (a) o alguna persona en la que confíen plenamente señalando la duración

aproximada de la estadia, el medio de transporte que utilizan y cualquier otro dato que les parezca relevante.

d) Si los detienen autoridades migratorias, ejército o policía de seguridad pública, si tienen algún problema con el INM ejército y/o policía en caso que se quedaran con sus datos personales, deben dar aviso a los siguientes organismos:

- Organismos de derechos humanos.
- Alguno de los compañeros.
- A la organización con quien coordinan en Chiapas.
- La embajada de su respectivo país.

e) La información que deben transmitir es la siguiente:

- Nombre completo de la (s) persona(s) detenida(s).
- Nacionalidad, tipo de visa que poseen.
- Autoridad que los detiene.
- Lugar donde se encuentran detenidos.

f) Deben saber que el ejército mexicano no cuenta con ninguna facultad para pedirles identificación.

g) Es aconsejable que no pierdan la calma, pero que defiendan sus derechos.

h) Hay que recordar que la observación de los derechos no es ningún delito.

#### 4.6.- ACTITUD DEL GOBIERNO MEXICANO FRENTE A LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES.

Tomando como base lo expuesto en el apartado que precede, diremos que al gobierno mexicano no le ha parecido muy bien que los extranjeros ya no digamos que intervengan en asuntos internos de México, sino que por lo menos observen y hagan comentarios al respecto.

Podemos dividir la posición del gobierno mexicano frente a la intervención de los observadores internacionales en dos partes:

A) La oficial, permitiendo su ingreso a territorio mexicano conforme a la legislación existente, creando reglamentos, y dejando que realicen sus labores de observación, aunque limitándolas conforme a la legislación ya existente en el país, y realizando declaraciones de los funcionarios públicos respecto a las actividades de observación.

B) La extraoficial, que es la más notoria y que consiste en poner la mayor cantidad de trabas posibles a los observadores extranjeros con el fin de desanimarlos e impedir así que intervengan en asuntos internos.

En el primer caso, podemos decir que a pesar de que en un principio el gobierno mexicano se negó a aceptar la intervención de los observadores en el conflicto chiapaneco, como lo demuestra el bloqueo que realizaron

las fuerzas armadas durante los primeros 11 días de enero en la zona del conflicto, más adelante, y con la imposibilidad de dar solución rápida y efectiva al problema, se optó por una salida pacífica y negociada.

Es manifiesto que el gobierno mexicano no se ha negado a recibir tanto a organizaciones no gubernamentales, especializadas o no, en la defensa de los derechos humanos, como a personajes distinguidos que pretenden hacer lo propio. Para ello, existe una legislación que los protege, a saber:

A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1º establece que en territorio mexicano, "todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."<sup>140</sup>

Subrayamos la frase: todo individuo, con el fin de aclarar que no hay diferencias entre mexicanos y extranjeros.

El artículo 8º hace mención de que el derecho de petición está restringido a los extranjeros en materia política.

En el artículo 9º se establece que si bien los extranjeros tienen el derecho de asociarse o reunirse

---

<sup>140</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.7

pacíficamente, con objeto lícito, sólo los mexicanos tienen el derecho de hacerlo para "tomar parte en los asuntos políticos del país."<sup>141</sup>

En el artículo 11 también se habla sobre la libertad de tránsito, especificando que ésta deberá sujetarse a las leyes sobre "emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país."<sup>142</sup>

Pero con certeza, es el artículo 33 del mismo ordenamiento el que fundamenta con mayor poder el tratamiento que se les da a los observadores extranjeros en nuestro territorio, pues establece que "El ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente." Y corrobora, "Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país."<sup>143</sup>

En este caso hay que hacer la aclaración de que existen dos conceptos que se prestan a confusión, por la forma de utilizarlos cuando no se toma en cuenta su significado jurídico.

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>142</sup> *Ibidem.*

<sup>143</sup> *Ibidem.*, p. 16.

a) La deportación: que se aplica cuando el extranjero no reúne o deja de satisfacer los requisitos sanitarios o migratorios para su internación y permanencia en el país.

b) La expulsión: que es un derecho que tiene el Estado, y que consiste en la facultad discrecional de hacer abandonar el país inmediatamente, y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia considere inconveniente."

Cabe señalar que esta medida puede tener consecuencias internacionales, por lo que el Estado es muy cuidadoso al decretarla.

Pereznieto señala como causales de la aplicación de la expulsión:

a) Peligro para la seguridad y el orden del Estado de residencia.

b) Ofensas inferidas al Estado de residencia.

c) Amenaza u ofensa a otros Estados.

d) Delitos cometidos dentro o fuera del país.

e) Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia.

f) Residencia en el país sin autorización.

En la actualidad podemos decir que el Estado mexicano no se ha servido de ninguna de estas causas para la expulsión de observadores extranjeros del territorio chiapaneco.

Ciertamente, las declaraciones de los funcionarios públicos, incluido el presidente de la República, no dejan lugar a dudas en cuanto a la actitud que ha asumido el gobierno respecto a los observadores extranjeros, esta es de franca intolerancia, aunque oficialmente se ha permitido que entren al país y que realicen sus visitas a los territorios que soliciten y elaboren sus informes al respecto.

En efecto, ser observador de los Derechos Humanos es una labor que no se le puede negar a nadie, bajo ninguna circunstancia, se realiza de acuerdo a los reglamentos internacionales. Sin embargo, a partir de 1998, específicamente, se han realizado muchas expulsiones de observadores extranjeros con el pretexto de haber cometido faltas administrativas, en contra de la Ley General de Población, argumentando que su actuación como observadores contradecía a "su status migratorio, de turista." Y es que en México, como ya se dijo antes, no existe la figura jurídica de observador internacional, lo cual nos pone en dos caminos únicamente para quienes pretenden realizar dicha labor, el visado de turista o FMT; y el visado de visitante, o FM3.

Para decidir cual visado les conviene más, se debe discutir con la organización que los avale, conforme a las actividades que pretenden realizar, el tiempo que dedicarán a la observación, los lugares que visitarán, y

sobre todo tomar en cuenta las ventajas y riesgos de ambos tipos de visado.

La visa de turista se obtiene fácilmente, sin mayores contratiempos, ni requisitos "fuera de lo común", en los consulados mexicanos del país de origen de la persona, con las líneas aéreas que llegan a México y en los aeropuertos y fronteras terrestres mexicanos. Su vigencia es de seis meses, sin posibilidad de obtener prórroga alguna. Pero el gobierno mexicano argumenta que este tipo de visa no permite las labores de observación de los derechos humanos, y en consecuencia, acusa a sus portadores de violar la Ley General de Población, y justifica la expulsión de aquellos, por la comisión de faltas administrativas.

Por su parte, la visa FM3 se otorga a visitantes "para dedicarse al ejercicio de alguna actividad, lucrativa o no...", se obtiene a solicitud explícita en los consulados mexicanos respectivamente y estando en México en las delegaciones del Instituto Nacional de Migración. A diferencia del FMT, el FM3 no es gratuito.

Sin embargo, conforme se han ido suscitando conflictos por las actividades realizadas por los observadores internacionales, la Secretaría de Gobernación se ha visto en la necesidad de crear una serie de disposiciones con el fin de limitar lo más posible la incursión de tan controvertidos personajes en



los asuntos internos del país. Así pues, se establecieron una serie de requisitos alternos a la visa FM3, con el fin de depurar lo más posible la entrada de los observadores internacionales a territorio nacional con el carácter que solicitaban y así se les pudieran dar todas las facilidades en la elaboración de su trabajo, y hacerles las recomendaciones que el gobierno estimara pertinente, tales como la de hacerlo en "grupos pequeños" que posteriormente "informen de sus observaciones a los demás."

Rosario Green, envió el 10 de febrero a la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, un informe con la posición del gobierno y los requisitos necesarios y las sugerencias que se les dan a los observadores internacionales para facilitar el trabajo tanto de ellos, como el del gobierno. La circular INM/CRE/007/97 de fecha 9 de julio de 1997, que se refiere al "permiso de internación para visitantes miembros de ONG", establece en el punto número dos: "El extranjero que solicite la internación deberá precisar en su solicitud las actividades que pretende realizar, las localidades, municipios y entidades federativas en las que las llevará a cabo(...) mismos datos que se anotarán en la forma migratoria cuando se describa el objeto de

permanencia."<sup>144</sup> Aclara que este tipo de permisos sólo se otorga a nacionales de Alemania, Argentina, Austria, Australia, Bélgica, Islas Bermudas, Canadá, Corea del Sur, Costa Rica, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Puerto Rico, San Marino, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Uruguay y Venezuela.

Aunque no fue sino hasta el 14 de octubre de 1998 en que se realizó un trabajo más o menos serio en torno a los requisitos que debería llenar un individuo o una organización no gubernamental que se interesara "in situ" en conocer la situación que guarda la vigencia de los derechos humanos. Debido a "la oleada de observadores extranjeros", era necesario imponer nuevas restricciones para otorgar este tipo de visas, "con el propósito de verificar la *seriedad, representatividad y experiencia* de los visitantes."<sup>145</sup>

El fundamento legal para realizar esta reglamentación fue el siguiente: el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27 fracción XXV de la ley Orgánica de la Administración

---

<sup>144</sup> Literas Senties, Eduardo. Et. Al. "El gobierno entrampado por el desacato de los observadores italianos, anuncia nuevas reglas; más visitantes en verano" en Proceso. no. 1123-02. 11 de mayo de 1998.

Pública Federal; 3º, fracción VII, 4º, 7º, 13, 34, 42 fracción III, 43 y 62 de la Ley General de Población; 40, 60, 85 fracciones Y inciso c) y III de su Reglamento; 31, 32 fracción VI, 43 fracción II y 48 fracción XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1998; 1º, 3º, punto 3 del Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar los trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Subsecretario de Población y de Servicios migratorios y del Comisionado del Instituto nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1998.<sup>146</sup>

El título del documento publicado en el Diario Oficial fue Reglas a las que se sujetará el permiso de internación para visitantes miembros de Organizaciones No Gubernamentales interesados en conocer in situ la Vigencia de los Derechos Humanos en México, y en él se establecieron las siguientes medidas:

a) Las siguientes disposiciones son aplicables a los extranjeros que perteneciendo a ONGs, o a título individual soliciten autorización para realizar actividades de observación de derechos humanos, e

---

<sup>146</sup> ibidem

inclusive "donaciones como ayuda humanitaria, ya sea en dinero o en especie."

b) el permiso de ingreso a los Observadores Internacionales es temporal.

c) La disposición legal que rige el ingreso de los extranjeros miembros de Organizaciones No Gubernamentales, con el fin de observar "in situ" la vigencia de los derechos humanos, es el artículo 42 fracción III de la Ley General de Población, y 85 de su Reglamento, con la "Calidad y características de No Inmigrante Visitante."

d) La forma migratoria que deberán utilizar para su ingreso será la FM3, "Con actividades de Observadores Internacionales".

e) Deberán llenar todos los requisitos legales que las autoridades migratorias les requieran.

f) La única autoridad facultada para otorgar dichas autorizaciones será El sector central del Instituto Nacional de Migración, por lo que se requiere previamente de un permiso independientemente de la nacionalidad del solicitante.

g) En el caso de los extranjeros que no pertenezcan a ninguna ONG, el instituto antes mencionado se "reserva" las autorizaciones, los cuales deberán solicitar un

---

<sup>146</sup> Circular número INM/001/98.

permiso de internación a "título individual para conocer in situ la vigencia de los derechos humanos en México."

h) Las autorizaciones se otorgarán a grupos hasta de diez extranjeros de la misma ONG, y los casos de excepción los autorizará el Titular del Instituto Nacional de Migración.

i) El lapso que podrán permanecer en el territorio nacional será de hasta diez días, contados a partir de la fecha de su ingreso. El término podrá ser prorrogado por el Titular del Instituto Nacional de Migración y en caso necesario, podrá autorizar entradas y salidas múltiples, "sin actividades lucrativas."

j) La solicitud deberá ser presentada en las representaciones consulares de México en el extranjero con 30 días naturales de anticipación a la fecha en que se pretenda el ingreso.

k) Los requisitos de las solicitudes son los siguientes: Copia certificada de la escritura constitutiva o del instrumento que acredite la existencia legal de la ONG, en su caso traducida al español; deberá tener una antigüedad de cinco años; debe contar con status consultivo del Consejo Económico Social de las Naciones Unidas; Documento que compruebe que se es miembro de la ONG; Programa de trabajo que se pretende realizar, incluyendo actividades, agenda, instituciones con las que se va a entrevistar, Entidades federativas,

Municipios y localidades que se desea visitar; Documentos que demuestren la experiencia "congruente" del extranjero, con las actividades que pretenda realizar; Copia del boleto de transporte aéreo o marítimo, de regreso, cuyas fechas coincidan con las autorizadas por el gobierno mexicano; En caso de haber recibido invitación de alguna ONG o Institución Mexicana, deberá exhibir la carta de invitación suscrita por persona legalmente facultada.

l) Tanto la ONG extranjera como la mexicana, en su caso, serán responsables de la solvencia moral de los extranjeros, así como de las actividades que realicen en el país, y de su oportuna salida en el plazo estipulado.

m) En los casos de canalización de ayuda humanitaria a México, en dinero o especie, se estará a lo estipulado en el Manual de Donaciones respectivo, así como a las disposiciones legales referidas a los Organismos e Instituciones autorizadas para recibir ayuda humanitaria o donaciones.

n) En el caso del documento FM3, el titular deberá portarlo en todo momento, y en su caso "está obligado a respetar y obedecer todas las disposiciones legales mexicanas" en especial los artículos constitucionales 9º, 11, 33; de la Ley General de Población, los artículos 34 y 43.

n) En los casos de expedición de la forma FM3, y de la visa,

"Las oficinas consulares deberán contar con un formato de solicitud que les hará llegar la Dirección General de protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la que se asentará lo siguiente: Al momento de requisitar la petición, el interesado queda enterado de que, de ser aceptada, ésta deberá cumplir con todas las disposiciones legales mexicanas a las que se obliga estando en México y, de no hacerlo, se hará acreedor a las penas e infracciones que en ellas se señala."

o) El INM, con base en el artículo 11 Constitucional y 34 de la Ley General de Población, "se reserva el derecho de modificar o revocar" en el momento que estime conveniente los términos de las autorizaciones concedidas "si se generan condiciones distintas a las que hubieren sido tomadas en cuenta para el otorgamiento de la autorización correspondiente."

p) Conforme al artículo 8° fracción II inciso a), de la Ley Federal de Derechos, se "pagarán derechos por servicios migratorios".<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1998, p. 23-25.

Conforme a declaraciones del presidente Zedillo, "para el gobierno de México, la defensa de los derechos humanos ha sido y es prioridad absoluta de su acción nacional e internacional." además, declaró que la administración a su cargo seguirá "respaldando la acción internacional, a través de los procedimientos multilaterales establecidos, para denunciar y revertir situaciones de violación masiva o sistemática de derechos humanos." Conforme a este documento, se han creado "programas, comisiones, leyes y acciones oficiales mediante las cuales se trabaja intensamente en favor de la promoción y protección de los derechos humanos...en el ámbito internacional han sido invitados a México la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (y) el relator especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura."<sup>148</sup>

Según el mismo documento, las expulsiones de observadores extranjeros de Chiapas, fueron por violaciones a la Ley general de Población, "al desempeñar actividades distintas a las que les confería la forma migratoria de turista con que ingresaron a México."<sup>149</sup>

El gobierno mexicano reitera su "disposición a recibir a visitantes extranjeros interesados por la

---

<sup>148</sup> Cabildo, Miguel. "Según el documento oficial entregado en París, el gobierno de Zedillo "trabaja intensamente en la protección de los derechos humanos" en Proceso. N°. 1093-08 13 de octubre de 1997.



exigencias, de gritos, en algunos casos rayando hasta en groserías."<sup>153</sup>

B) En este apartado trataremos la manera en que el gobierno mexicano ha actuado en relación a la presencia de los observadores internacionales.

De acuerdo a un informe de Amnistía Internacional, la Secretaría de Gobernación "introdujo requisitos estrictos para la expedición de visados a observadores de los derechos humanos; la nueva medida podría poner en peligro la seguridad de los testigos, víctimas y familiares que presten testimonios."<sup>154</sup>

Con la intención de reducir la presencia internacional en Chiapas, donde la situación "continuaba deteriorándose" el gobierno expulsó a decenas de ciudadanos extranjeros.

Las amenazas de muerte y las detenciones arbitrarias son otra forma de hostigar e impedir que las ONGs sigan trabajando en favor de los derechos humanos.

En efecto, la molestia del gobierno mexicano por la presencia de los observadores internacionales y más aún de las ONG humanitarias extranjeras, es inocultable, el presidente Zedillo los ha denominado "turistas

---

<sup>153</sup> Beltrán del Río, Pascal. "De Roma a Washington, los extranjeros que vienen a México causan controversia" en *Proceso*, n.º. 1124-07 18 de mayo de 1998.

<sup>154</sup> Amnistía Internacional. *Informe Anual 1999: México*.  
<http://www.amnesty-usa.org/ailib/aireprt/ar99s/amr41.htm>. p. 2.

revolucionarios" y a los activistas humanitarios los "ha tildado de *injerencistas*."<sup>155</sup>

Las autoridades migratorias y la Secretaría de Gobernación, "han puesto un sin fin de obstáculos para evitar que organismos humanitarios que han auxiliado a civiles en otros conflictos del mundo -como Bosnia, Medio Oriente, África, Kurdistán-, tengan una presencia en Chiapas."<sup>156</sup> Además señalan que los requisitos que anunciaron las secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, son con el fin de limitar la presencia de los observadores internacionales, de las cuales ya hablamos arriba.<sup>157</sup>

El gobierno mexicano no ha reconocido abiertamente el "rechazo al trabajo humanitario internacional", pero negó la intervención de Médicos sin Fronteras-Italia, "el ejecutivo federal ha tenido que librar una batalla diplomática y propagandística -alimentando la xenofobia al interior- para justificar la expulsión de observadores y la negativa para que ONG humanitarias de reconocido prestigio mundial trabajen en Chiapas," y si ha cedido en algunos momentos, es debido a la "presión ejercida por

---

155 Ramírez Cuevas, Jesús. Chiapas. La ayuda Prohibida. 7 de junio de 1998, p. 3.

156 ibidem

157 Veanse Circular N°. INM/001/98, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de octubre de 1998, y

destacadas personalidades del mundo, ONG mexicanas e internacionales y representantes gubernamentales y parlamentarios europeos, preocupados por la violencia imperante en el sureste del país." y sólo en el caso del Comité Internacional de la Cruz Roja, ha cedido el gobierno, pues en los casos de Médicos del Mundo y Médicos sin Fronteras, por mencionar sólo a las más conocidas, no fue posible obtener el permiso.<sup>158</sup>

Ciertamente el gobierno mexicano no niega los permisos, sino que "alarga los trámites por meses." El mundo de los tramites para ingresar a México es "laberíntico".

"La SRE y Gobernación establecen un sinnúmero de requisitos que pocas ONG logran sortear, y cuando en algunos casos autorizan su presencia, limitan su trabajo a ciertas zonas y vedan otras. Las ONG internacionales, ante todas estas trabas y la imposibilidad de hacerlo directamente, han optado por trabajar a través de ONG mexicanas."<sup>159</sup>

Según Hector Aguilar Camín, lo sucedido con los observadores italianos, fue que "su buena conciencia"

---

La maraña burocrática que los observadores.  
<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1998-11-17/serpiente/serpiente.html>, p. 7.  
1. J. Ramírez Treviño, Jesús. Op. Cit. p. 3

encontró lo que necesitaba: "un gobierno dispuesto a volverlos problema migratorio de Estado y a exigirles el respeto a la soberanía nacional." después de permitir que la frontera sur se convirtiera en "ancho y poroso lugar de paso para miles de migrantes ilegales de Centro y Sudamérica, luego de permitir durante años que Chiapas se volviera un punto de convergencia para todos los extranjeros que quisieran ocuparse ahí de las más extravagantes tareas redentoras", finalmente, el gobierno aplicó con todo rigor leyes migratorias y prohibiciones políticas a todos los "extranjeros, activistas, visitantes y observadores atraídos por Chiapas."<sup>160</sup>

Aparentemente las autoridades quieren hacer

"incómoda la tarea de tantos pequeños y grandes conspiradores, pequeños y grandes extranjeros prozapatistas de Chiapas. Acaso lo hayan logrado. También lograron filtrar al mundo la idea de que México es un país con restricciones al libre tránsito, con un gobierno que vigila a sus visitantes y aplica sospechosas reglas de aislamiento a la zona del conflicto chiapaneco."<sup>161</sup>

---

159 ibidem

160 Aguilar Camín, Héctor. "Aztecas e italianos" en Proceso. N°. 1123-17. 11 de mayo de 1998.

161 ibidem

Según el mismo autor, esto es legalismo patriotero y "huele mal internacionalmente."

Alejandro Carrillo Castro, comisionado del INM, declaró que "Si hubiera sido un asunto personal, yo los hubiera corrido desde el primer día", pero aclaró que era necesario "no caer en provocaciones."

Ya en 1994, MSF-Francia, había intentado ingresar al país, y se le negó el permiso; Cuando Médicos sin Fronteras-Italia solicitó permiso para realizar un "intervención logística sanitaria en Chiapas" no se le otorgó. MSF-Holanda decidió seguir la "secuencia sucesiva ...de acuerdo a las decisiones oficiales." Iniciaré en Oaxaca, y esperará autorización para Chiapas; MSF-Italia elaboró un reporte con el título de Selva Lacandona: estudio para un proyecto logístico sanitario en cien comunidades indígenas, en el cual señala que su mandato es "hacer todo lo posible para estar presente donde la población necesite de asistencia y que se tiene que insistir en el acceso y no aceptar limitaciones a la intervención humanitaria"; El caso de la Cruz Roja Internacional fue muy semejante, el entonces Secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente, rechazó "en varias ocasiones que se requiera la asistencia o la mediación de instancias extranjeras, como la Cruz Roja Internacional, para que la ayuda humanitaria llegue...Somos los

mexicanos los que tenemos que encontrar la solución a nuestros problemas.”

En diciembre de 1999, cuando apenas se había despedido la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Mary Robinson, después de recomendar una mayor vigilancia de las autoridades para que haya más respeto a los derechos humanos, la creación de una institución verdaderamente independiente del gobierno que pugne y vigile el respeto a los mismos, e inclusive una CNDH que se encargue también de los asuntos relacionados con los derechos humanos de los militares y los abusos que cometen éstos respecto de la sociedad civil, etc. el ombudsman mexicano José Luis Soberanes declaró que “la impunidad en México no es tan grave.”<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Martínez García, “Carlos. Impunidad y derechos humanos.” en La Jornada. 1° de Diciembre de 1999. p. 28.

## CAPITULO IV

# NECESIDAD DE LEGISLAR RESPECTO A LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES Y SU INTERVENCIÓN EN LOS PROBLEMAS DE MÉXICO.

### 1.- UNA PROPUESTA.

Después de haber comentado todo lo anterior, nos parece pertinente hacer una propuesta de reforma a dos lineamientos fundamentales, como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a la Ley General de Población. Las reformas son en el sentido de hacer una apertura lógica de la soberanía nacional desde un punto de vista del derecho internacional.

En efecto, se han dado una serie de modificaciones a la legislación nacional, que van desde nuestra constitución política, hasta los reglamentos más simples, con el fin de realizar una apertura de los ámbitos económico, político, social y cultural, que permita que México no se quede a la zaga en el desarrollo mundial. Es por ello que consideramos necesario que esos cambios permitan también que la

población nacional se beneficie. Así pues, consideramos que si es pertinente que instituciones como el FBI, la DEA, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, o la Organización Internacional de Comercio Exterior, "coadyuven" con el gobierno mexicano en la solución de problemas como el narcotráfico, los problemas financieros o comerciales, y que según se dice, no lesionan la soberanía nacional, no vemos por qué no se pueda realizar una modificación que permita que las organizaciones no gubernamentales intervengan legalmente en la observación de los problemas internos de nuestro país, con el fin de denunciar las irregularidades o las violaciones a los derechos humanos.

En efecto, es probable que dentro de algunos años estemos hablando de la abolición de la soberanía "como un proceso de modernización necesaria", sin embargo, en la actualidad aún es tema de controversia y polémica, lo cual no quiere decir que no podamos abordarlo y proponer algunas sugerencias con el fin de contribuir en alguna medida a lograr el cambio.

### **1.1.- EN LA CONSTITUCIÓN.**

En el artículo 33, que a la letra dice: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución;



pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país",<sup>1</sup> se propone que se le agregue: "...el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Dicha facultad no será aplicable en el caso de los observadores internacionales de los derechos humanos que hayan cumplido con todos los requisitos legales y administrativos para su internación en territorio nacional. En estos casos se realizará una investigación sobre el motivo del conflicto y se les dará el derecho de argumentar en su defensa lo que a su derecho convenga."

#### **1.2.- EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.**

El artículo 42 de la Ley General de Población "No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X."<sup>2</sup> Sin embargo, en este artículo no se incluye a los

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

observadores internacionales, por lo cual consideramos que sería factible agregar una fracción más que se refiriera a esta figura, con el fin de que se le definiera en primera instancia, y posteriormente se les marcaran sus derechos y facultades. En ese orden de ideas, proponemos que se agregara la fracción XI, con el siguiente texto:

“XI.- Observadores Internacionales. Todos aquellos individuos que a título personal o como parte de una organización gubernamental o no gubernamental, pretendan observar *in situ*, la situación de los derechos humanos en territorio mexicano, siempre que sus actividades no constituyan un delito o una falta administrativa. Las actividades puramente de observación no constituyen por si mismas un delito.”

En este sentido debemos entender como actividades de observación, todas aquellas que sin interferir en las funciones de la autoridad legalmente constituida, se encaminan a presenciar que dichas labores se realicen conforme a derecho y sin lesionar los intereses de terceros, o violando sus derechos humanos.

Los requisitos que deberá cubrir el extranjero que pretenda ingresar a México con el carácter de observador internacional pueden ser los mismos que figuran en la Circular número INM/001/98, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 1998. En todo caso se podría establecer un depósito o fianza que garantice su

<sup>2</sup> Pina, Rafael. de Estatuto Legal de los Extranjeros. p. 63.

regreso de los lugares que pretenda visitar, así como su salida del territorio nacional en el día y la hora que se le haya fijado para ello.

Con esos cambios se acabarían las ambigüedades tanto del lado del gobierno mexicano al expulsar a los observadores que se internan con visa de turista o de visitantes, y por otro lado la de los turistas que en un momento determinado pretenden realizar funciones de observación y llamar la atención de los medios de información y provocar situaciones violentas con el fin de ganar un poco de publicidad. Con ello, el artículo 122, que a la letra dice "Se impondrá pena hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ibid. p. 65.

## CONCLUSIONES

Ciertamente, el tema que se abordó en este trabajo es complejo, y no se puede analizar desde un solo punto de vista, intervienen criterios de Teoría del Estado, Derecho Administrativo, Derecho Civil, Derecho Penal y claro está, Derecho Internacional Público, es además indiscutible que se presta a la polémica y que desafortunadamente, puesto que hablamos de seres humanos, no se puede experimentar con sus necesidades. El contexto en que se ven desenvuelven los observadores internacionales no son simples, y las soluciones a los problemas lo son aún menos, por el contrario, tardan mucho en llegar dado que afectan muchos intereses creados, y dependen de muchas más cosas que la simple voluntad de las facciones para llegar al diálogo y la negociación.

En efecto, los conflictos internos en México, son estrictamente jurisdicción nacional, aunque sus causas y consecuencias claramente rebasan las fronteras de México, es por ello que la presencia internacional juega un papel fundamental en la búsqueda y apoyo de soluciones pacíficas. La presencia internacional, sin lugar a dudas ha coadyuvado a detener la violencia en los momentos más tensos de los conflictos.

Los observadores internacionales que han participado y que sigan haciéndolo, en diferentes conflictos nacionales e internacionales han formado una coalición creciente de organizaciones del mundo, que responden a diferentes

intereses y representan distintos puntos de vista, pero es de suponer que todos ellos actúan con el interés y la buena fe necesaria para buscar una solución pacífica, aún a costa de su bienestar, por no decir de su seguridad y hasta de su vida.

Para poder realizar sus actividades, los observadores internacionales necesitan estar en permanente contacto con el suelo en el que se desarrolle el conflicto, en este caso, el chiapaneco y con su población, necesitan ser una fuente de información objetiva sobre la situación en Chiapas y apoyar a los actores que buscan la paz y la justicia en el conflicto, por una salida no violenta.

Hay que reforzar la idea de que los observadores internacionales deben respetar los principios de no intervención y soberanía del Estado mexicano y de sus ciudadanos, de quienes debe depender la negociación y la conducta necesarias para lograr una solución al conflicto.

Los observadores llevan muchos años de experiencia en la solución de conflictos y la construcción de la paz en iniciativas internacionales dependientes de la ONU y de Organismos No Gubernamentales. Pero no debemos confundirlos con quienes aprovechando una situación de violencia, pretenden hacerse publicidad, pretenden pasar por encima de las leyes de los Estados en general y el mexicano en particular, en los que actúan, y realizando acciones espectaculares, tratan de llamar la atención provocando que se tomen medidas drásticas contra ellos, y luego argumentar

que se violan sus derechos humanos y que existe una política xenófoba en el caso de México, cuando son ellos los que entran al país con la intención a priori de violar las leyes.

Dado que existe de hecho, la participación de estos sujetos en el ámbito internacional y que se les ha reconocido como tales, considero que es necesario que se les de un lugar, tanto en el ámbito jurídico internacional como en los nacionales de los Estados, debido a que, con derecho o sin él, lo cierto es que han colaborado para bien en la solución de conflictos bélicos, en la salvaguarda de los derechos humanos de víctimas inocentes.

Consideramos que es importante, por no decir imprescindible, que en la actualidad exista en la legislación mexicana la figura del Observador Internacional como tal, y que no se les trate de adecuar a los criterios existentes en la Ley General de población o el de los funcionarios públicos.

Creemos que es importante que se establezca con claridad una definición de dicha figura.

Además deberá señalarse con todos y cada uno de los requisitos con que deben cumplir los extranjeros que pretendan ingresar a territorio nacional con el carácter de observador.

También consideramos importante señalar con claridad las responsabilidades administrativas y penales a que se harán acreedores quienes no respeten las leyes mexicanas, o

quienes pretendan sorprender la buena fe del gobierno, al permitirles el ingreso a territorio nacional para realizar su labor de observación.

También es importante que entre los requisitos que se les solicite a los extranjeros que pretendan ingresar a México con el carácter de observadores, se encuentre el de que traigan un plan de trabajo serio y responsable, y que estén bien informados, puesto que desde un punto de vista objetivo, no es aceptable realizar observación turística.

Debe quedar muy claro que no se puede permitir el ingreso a territorio nacional con el carácter de observador internacional, sino a aquellos que militen en una Organización Gubernamental o No Gubernamental, con fines de defensa de los derechos humanos, o bien personalidades destacadas por su lucha individual en favor de los derechos humanos y los valores culturales de los pueblos.

Se debe crear un órgano gubernamental con quien se pueda entablar el diálogo respecto a los informes presentados por los observadores internacionales, para que éstos no queden únicamente como críticas a las actitudes del gobierno mexicano, sino que se tenga la posibilidad de aportar ideas y soluciones a los problemas que se estén estudiando.

Sin esos cambios, nos quedaríamos con las palabras a medias que el presidente Zedillo pronunció en San Marcos: "La fuerza del zapatismo no está en sus armas, sino en el

hecho de que, al detener el golpe de la violencia, ha armado a las conciencias."

En efecto, el trabajo de la CONAI, de la COCOPA, de las ONG nacionales e internacionales, son armas poderosas. Es por ello que es a esas, a las que según algunas críticas, el gobierno quiere dismantelar, y a las cuales hay que defender porque son las instancias que, al elevar el nivel de las conciencias, pueden marcar un derrotero que verdaderamente detenga el golpe de la violencia social que, en nombre del mercado, de la globalización y de la competencia, segrega y aniquila.

Desde esta perspectiva, las palabras del doctor Zedillo tienen sentido, pues hay que erradicar la violencia que impide la justicia, y esa erradicación sólo es posible dándole oportunidad a las autonomías indígenas, a la distensión militar que paulatinamente permitirá el desarme del EZLN, al respeto a la palabra dada, a las propuestas mediadoras de la CONAI y de la COCOPA, a la limitación del modelo económico global en pro de las formas económicas y productivas locales, y a la búsqueda de un diálogo con todos, incluyendo el EZLN, fuera de eso, lo único que existe es la violencia y el aniquilamiento del otro, que ha sido el fermento en el que nuestras sociedades viven.

Wengler admite que el derecho es siempre regulación de conducta humana. Sin embargo, él adopta un concepto de sujeto que puede comprender a individuos cuyas conductas no se encuentran reguladas jurídicamente. En efecto, el



derecho regula determinadas conductas como permitidas, prohibidas u obligatorias. Es decir, cuando un individuo está jurídicamente autorizado a hacer algo, o le está prohibido determinado acto o está obligado a cierta prestación, su conducta, como hombre, se encuentra regulada por el orden jurídico.

Asimismo, creemos que los observadores internacionales deben ser considerados sujetos de derecho internacional y que su conducta debe quedar prevista directamente por el derecho de gentes, al menos, como contenido de un derecho o de una obligación, pues el titular del derecho u obligación puede no ser quién figura como tal en la letra de un tratado, sino que es quién efectivamente hace valer el derecho o asume la obligación. Si una organización aparece como titular de una obligación o de un derecho internacional en un tratado, pero esa obligación o ese derecho es efectivamente asumido por otro ente, aquélla carecerá de personalidad internacional y será tenida sólo como un órgano de este último, que será el verdadero sujeto de derecho internacional.

En consecuencia de lo expuesto, "se puede definir a un sujeto de derecho internacional como aquel cuya conducta está prevista directa y efectivamente por el derecho de gentes como contenido de un derecho o de una obligación"<sup>4</sup>

El problema de la globalización es trascendental para el presente trabajo, debido a que algunas características

<sup>4</sup>BARBERIS, A. JULIO. Op. Cit. P. 26.

de los Estados modernos, tales como la soberanía, la autonomía, la independencia y la autodeterminación han sido durante mucho tiempo consideradas como inherentes al Estado e inclusive se han convertido en intocables para algunas ideologías políticas, sin embargo, en la actualidad, con las nuevas necesidades económicas internacionales, dichos conceptos están siendo puestos en entredicho, toda vez que la interdependencia de los Estados ha llegado a ser tal que no pueden coexistir sin afectar de una u otra forma aquellos conceptos. Así pues, la globalización económica viene a poner de manifiesto la necesidad de revisar o replantear todos aquellos conceptos que de alguna manera se contrapongan con la integración de los mercados a nivel mundial.

Ciertamente hay algunas necesidades que obligan a los Estados a mantener relaciones con otros, y a coordinar su labor en el plano internacional, tales como: que los hombres no viven dentro del territorio de un Estado, sino que sus actos trascienden las fronteras. El correo, la radio, la televisión, el teléfono, las líneas aéreas y marítimas permiten comunicarse desde un extremo al otro del globo terráqueo. El comercio, las inversiones, las transacciones financieras, los documentos bancarios, todo tiene hoy dimensión internacional. Y ello requiere una labor de coordinación por parte de los países, la cual es tan obvia y tan natural que a veces no advertimos su enorme importancia. Algunos ejemplos de ella pueden ser: las vías de un ferrocarril que nos permiten transitar por varios países en el mismo tren, la medida de los enchufes

eléctricos, la señalización uniforme de las rutas, la red automática de teléfonos y telex, la protección de las marcas comerciales e industriales que permite comprar un mismo medicamento en distintos países, etc., todo ello gracias a la coordinación y la colaboración internacionales.

Ahora bien, hasta el momento no existe un órgano centralizado que se encargue de la administración de justicia, la reglamentación de la navegación, la distribución de frecuencias para las emisoras de radio, etc., como se da en las comunidades estatales, pues el orden internacional es un ordenamiento de coordinación y la carencia de órganos centrales es suplida por los Estados mediante la creación de entidades específicas para cumplir esas funciones, a través de la celebración de acuerdos, formulación de declaraciones comunes, reunión en conferencias, pactan alianzas, crean órganos comunitarios.

Sin embargo, los Estados en ocasiones no desean dar carácter jurídico a los acuerdos alcanzados y todo queda reducido a declaraciones políticas, comunicados conjuntos u otro tipo de manifestación de intenciones sin contenido jurídicamente vinculatorio. Pero si descan crear normas jurídicas esta voluntad de coordinación y unificación de esfuerzos, las formas de que disponen para concretarlo son diversas: celebración de un tratado internacional estableciendo un régimen de consultas o un sistema de intercambio de información creación de órganos especiales en la administración pública de cada país, establecimiento de entidades que actuarán según el derecho interno de un

determinado país, o la creación de organizaciones internacionales.

La globalización económica es un concepto relativamente nuevo que propone medidas generales para que lo Estados puedan satisfacer sus necesidades, sin embargo, esto no deja de ser tendencioso puesto que el planteamiento proviene de países del llamado primer mundo y su ideología evidentemente neoliberal, tiene efectos un tanto cuanto contrarios a los intereses de los países que no pertenecen a esa élite, y en consecuencia, esa supuesta integración a un mercado común, constituye una verdadera subordinación de los Estados débiles a los intereses económico-políticos, de los fuertes, y un ejemplo lo constituye el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, en el cual México tuvo que modificar substancialmente su legislación para poder formar parte de él.

El problema no se limita al libre intercambio de mercancías, sino a una apertura integral y sumamente compleja pero no por ello menos ambigua que influye en los Estados débiles en todos los ámbitos.

En efecto, desde el punto de vista político trae ventajas y desventajas, toda vez que problemas ancestrales como la discriminación racial, la represión, el autoritarismo, los fraudes electorales, etc., se ponen de manifiesto ante los ojos del mundo y probablemente la opinión internacional ejerza alguna presión para que se corrijan aunque sea paulatinamente, e inclusive no sólo la opinión sino la intervención de los Estados, o de la

humanidad en general, para proponer soluciones o servir de mediadores en la solución de sus problemas.

En este orden de ideas, debemos entender que la globalización no es sólo económica, sino política, social, cultural, etc., y que sólo en forma muy general la ampliación y profundización de las corrientes internacionales de comercio, finanzas e información en un solo mercado mundial integrado, en el que los sectores productivos juegan un papel crucial en la construcción de la sociedad futura, por su enorme dinámica para generar innovaciones, concebir productos y procesos para el presente siglo, y generar empleo.

Buscando un vínculo entre globalización y soberanía de los Estados, podemos decir que la globalización, en efecto, ha conducido a una redefinición de los conceptos básicos de las organizaciones empresariales y de sus relaciones con el entorno. La nueva empresa del siglo XXI es un ente social que utiliza intensivamente el conocimiento a fin de responder a las expectativas de una sociedad informatizada, con mayor capacidad de participación en las decisiones sobre los modelos de producción, la organización del trabajo y la construcción de consenso sobre el futuro de las naciones.

En los últimos años, el concepto globalización ha sido mencionado como una definición del estado en que se encuentra hoy el mundo. Aún más, globalización se usa como sinónimo de modernización y progreso. Así, el país que no se globaliza parece quedar fuera de la historia.

La rebelión misma de Chiapas no es ajena a este proceso universal. Pero la globalización económica también se ha desarrollado por la vía de las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación. Así, el satélite, el fax, la fibra óptica, el correo electrónico y la Internet, han permitido no sólo la vertiginosa movilidad del capital financiero, sino también la transmisión de informaciones en cantidades y velocidades inusitadas. Esta situación ha permitido que un ciudadano del llamado "tercer mundo", como cualquiera de nosotros, podamos utilizar, en nuestro beneficio, a las nuevas tecnologías para lograr una mayor y mejor información.

La globalización, entonces, tiene dos aspectos: por un lado, representa el proceso de ampliación y movilidad del capitalismo que, al presentarse en forma unilateral, su único resultado es el de una mayor subordinación de la mayoría de los países y, por otro, la transmisión inmediata de la información que no sólo está cambiando las formas de pensar sino que implica una mayor capacidad de respuesta frente a los acontecimientos. Así que globalización desde un punto de vista positivo, puede ser, también, un agente de la solidaridad.

## BIBLIOGRAFÍA:

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. La Observación Internacional de las Elecciones. México, Porrúa, 400 p. 1994.
- 2.- AGUILAR, M. ALONSO. Defensa de Nuestra Soberanía Nacional y Popular. México, Porrúa, 1990. 400 p.
- 3.- ARELLANO GARCÍA, CARLOS. Primer Curso de Derecho Internacional Público. México, Porrúa, 1983,
- 4.- La Descolonización en las Naciones Unidas. México, P.G.R. 1976.
- 5.- ARNAIS AMIGO, AURORA. Soberanía y Potestad (de la soberanía del pueblo, de la Potestad del Estado). México, UNAM, 1971. 356 p.
- 6.- ASSO, JORDAN, DE. Estudios sobre el Derecho Internacional y la Comunidad Mundial. España, Universidad Zaragoza, 1958,
- 7.- BARBERIS, JULIO. A. Los Sujetos del Derecho Internacional Actual. Madrid, Tecnos, 1984, 208 p.
- 8.- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, AGUSTÍN. Filosofía del Derecho Internacional. México, UNAM, 1989, 396 p.
- 9.- BRITO MONCADA, JAVIER. Derecho Internacional Económico: Perspectiva Histórica, Económica, Política y Jurídica. México, Trillas, 1982, 138 p.
- 10.- BUERGENTHAL, THOMAS. Derechos Humanos Internacionales. México, Porrúa, 1996.
- 11.- BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. México, Porrúa, 1998, 812 p.
- 12.- El Juicio de Amparo. México, Porrúa, 1998. 1100 p.
- 13.- Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1998.
- 14.- CABRA YBARRA, México en el Derecho Convencional. México, UNAM, 1969, 2 vols.
- 15.- CAICEDO CASTILLA, JOSÉ. Derecho Internacional Privado. Bogotá, Temis, 1967. 610 p.
- 16.- CARPIZO, JORGE. Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth. México, UNAM, 1971, 175 p.
- 17.- No Intervención, Autodeterminación y Democracia en América Latina. México, S. XXI, 1983, 338 p.
- 18.- Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. México. Arni Mexicana, 1992, 32 p.
- 19.- Que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, C.N.D.H. 1991, 37 p.
- 20.- Derechos Humanos y Ombudsman. México, C.N.D.H. 1993, 259 p.
- 21.- CARRARA, FRANCISCO. Programa de Derecho Criminal. Parte Especial. Vol. 5. Bogotá. Temis. 1972.
- 22.- CARRANCA Y RIVAS, RAÚL. Delitos Políticos: Rebelión, Sedición, Motín. México. P.G.R. 1974, p. 137-156.
- 23.- CATALANO, NICOLA. Principios de Derecho Comunitario. París, Dalloz, 1962, 455 p.
- 24.- Breviario Político de la Globalización. México, Fontamara-UNAM.
- 25.- CAZES, DANIEL, (COORDINADOR) ET. AL. Memorial de las elecciones de 1994. Testimonios de Observadores. México, La Jornada, Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM. 434 p.
- 26.- CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN HUMANIDADES.
- 27.- CRESPO, JOSÉ ANTONIO. Observadores Internacionales: La Recepción en México. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992.
- 28.- CUEVAS CANCINO, FRANCISCO. Tratado Sobre la Organización Internacional. México, Jus, 1962, 595 p.
- 29.- DUVARGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, Ariel, 1970.
- 30.- ELLUL, JACQUES. Autopsia de la Revolución. México, Diana. 1973, 384 p.
- 31.- Enciclopedia Jurídica Omeba. t. XVII.

- 32.- ETIENNE LLANO, ALEJANDRO. La Protección de la Persona Humana en el Derecho Internacional. Los derechos humanos. México, Trillas, 1990.
- 33.- FLORES LIERA, MARÍA PERLA. El Papel que desempeñan los Observadores de Naciones Unidas en el Proceso de Verificación de Elecciones ¿Nueva Tendencia en Materia de Seguridad Internacional? México, UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1997, 234 p.
- 34.- FLORES OLEA, VICTOR. Ensayo sobre la Soberanía del Estado. México, UNAM, 1975, 141 p.
- 35.- FRIEDMANN, WOLFGANG. La Nueva Estructura del Derecho Internacional. México, Trillas, 1967, 481 p.
- 36.- GÓMEZ ROBLEDO, ANTONIO. Fundadores del Derecho Internacional. México, UNAM, 1989, 180 p.
- 37.- Estudios Internacionales. México, S.R.E. 1982, 290 P.
- 38.- México y el Arbitraje Internacional. México, Porrúa, 1965, 412 p.
- 39.- Temas Selectos de Derecho Internacional. México, UNAM, 1994, 472 p.
- 40.- GONZÁLEZ RUBALCAVA, PAULINA. Análisis Socio-Jurídico de las ONG en México. México. UNAM. Facultad de Derecho. 1997. 116 p.
- 41.- GRANADOS COVARRUBIAS, LILIANA ANDREA. La No Intervención y los Observadores, Visitantes Extranjeros en el Proceso Electoral Mexicano. México. UNAM. Relaciones Internacionales. 123 p.
- 42.- HELLER, HERMANN. La Soberanía, Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional. México, UNAM, 1965, 313 p.
- 43.- Teoría del Estado. México, F.C.E. 1974, 314 P.
- 44.- HINSLEY, FRANCIS HARRY. El Concepto de Soberanía. Barcelona. Labor. 1989, 203 p. (colección Labor. No. 146).
- 45.- IFE. Introducción Guide For The Foreign Invited Visitor. México, IFE, 1994.
- 46.- Guía Temática del Participante en el Curso para Observadores. México, IFE, 1994.
- 47.- Organización de las Elecciones. Problemas y Proyectos de Solución. México, Porrúa, 1995.
- 48.- INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS. México y la Paz. México, SRE, 1986, 240 P.
- 49.- INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES. Manual para la Observación Nacional de Elecciones. México, De. Preliminar. 1994, 56 p.
- 50.- KAPLAN, MORTON, A. Y KATZENBACH, NICHOLAS de B. Fundamentos políticos del Derecho Internacional. México, LIMUSA, 1965, 412 p.
- 51.- KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. México, UNAM, 1980, 500 p.
- 52.- La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. México. UNAM. 1974. 45 P.
- 53.- Teoría pura del Derecho. México, UNAM, 1980, 150 p.
- 54.- La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. México, UNAM, 1974, 45 p.
- 55.- MARTÍNEZ LEGORRETA, OMAR. La Asistencia Electoral de las Naciones Unidas en la Celebración de Elecciones: la Solicitud Presentada por México. México, (cuadernos de apoyo, N° 31. 54 p.
- 56.- MELGAR ADALID, MARIO, ET. AL. La Rebelión en Chiapas y el Derecho. México, UNAM. 1994, 270 p.
- 57.- MONTERO ZENDEJAS, DANIEL. Estado, Democracia y Partido. B. COSTA-AMIC Editor, México, 1979.
- 58.- MORENO MONTES DE OCA, PAUL. Papel de las ONG en el Conflicto Chiapaneco de 1994 y su Repercusión en la Sociedad Civil. México, UNAM. Facultad de Ciencias Políticas sociales. 150 p.
- 59.- OSMAŃCZYK, E. J. Enciclopedia Mundial de Relaciones internacionales v Naciones Unidas. México. F.C.E. 1976. 1236 P.
- 60.- OROZCO GÓMEZ, JAVIER. La Reforma Electoral de 1994. México, Porrúa, 1993.
- 61.- PAVÓN VASCONCELOS, FRANCISCO. Comentarios de Derecho Penal. Parte Especial.



- México. Porrúa. 1999. 500 p.
- 62.- PEREZNIETO, CASTRO, LEONEL. Manual Práctico del Extranjero en México. México, Harla, 1991, 740 p.
  - 63.- PÉREZ CARRILLO, AGUSTÍN. Derechos Humanos. Desobediencia Civil y Delitos Políticos. México. I.N.C.P. 1991. 214 p.
  - 64.- ROSENNE SHABTAI. El Tribunal Internacional de Justicia. Madrid. Instituto de Estudios políticos. 1967,
  - 65.- RUIZ FUNES, MARIANO. Evolución del Delito Político. México. Hermes. 1944. 351 p.
  - 66.- SCHMITT, CARL. Teoría de la Constitución. Ed. Nacional, S. A. 1952.
  - 67.- SEARA VÁZQUEZ, MODESTO. Derecho Internacional Público. México, Porrúa, 1976, 96 p.
  - 68.- Paz y Conflictos en la Sociedad Internacional. México, UNAM, 1969,
  - 69.- La Política Exterior de México: La Práctica de México en el Derecho Internacional. México, esfinge, 1969, 254 p.
  - 70.- Tratado General de la Organización Internacional. México, F.C.E. 1974, 1066 P.
  - 71.- SEPULVEDA, CESAR. Derecho Internacional. México, Porrúa, 1978, 609 p.
  - 72.- SERRA ROJAS, JAIME. Ciencia Política. México, Porrúa, 800 p. 1985.
  - 73.- SORENSEN, MAX. Manual de Derecho Internacional. México, F.C.E. 1973, 819 p.
  - 74.- STADTMÜLLER, GEORG. Historia del Derecho Internacional Publico. Madrid, Universidad de Munich, 1961, 309 p.
  - 75.- SZEKELY, ALBERTO. Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, México, UNAM, 1981, 2 vols.
  - 76.- TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1981. 600 p.
  - 77.- Leyes Fundamentales de México. 1808-1989. México, Porrúa, 1989.
  - 78.- TRAVIÉSO, JUAN ANTONIO. Derechos humanos y Derecho Internacional. ed. Heliasta.
  - 79.- TUNKIN, G.I. El derecho y la Fuerza en el Sistema Internacional. México, UNAM, 1989, 11 p.
  - 80.- UNAM. Papel del Derecho Internacional en América: La Soberanía Nacional en la Era de la Integración Regional. México, UNAM.
  - 81.- VARIOS. Elecciones a Debate 1994. Testimonio y Juicio de los Observadores. Los Resultados Finales. México, Diana, 1994, 488 p.
  - 82.- VARIOS AUTORES. Memoria del Proceso Electoral 1994, Tu Elección. México, IFE, 1995.

#### LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa. 1999,
- 2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, Porrúa. 1999.
- 3.- Circular RE-4 del Instituto Nacional de Migración. México, S.R.E. 1994.
- 4.- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. México, Greca, 350 p. 1998.
- 5.- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. México. Greca, 350 p. 1999.
- 6.- Ley General de Población. México, Porrúa. 1999.

#### COMUNICADOS.

- 1.- Comunicado de los Académicos de Base de los Estados Unidos Visitantes en las Elecciones Mexicanas de 1994 del 23 de agosto de 1994.
- 2.- Comunicado de prensa de la Internacional Socialista de 24 de agosto de 1994.
- 3.- Comunicado de PROFMEX en la Victoria Electoral de Zedillo en la Elección Presidencial Mexicana de 1994.

## HEMEROGRAFIA.

- 1.- AFP. WASHINGTON. " *Paso alentador*, al encuentro entre la Cocopa y el EZLN, dice EU." en La Jornada, 24 de noviembre de 1998.
- 2.- Aspe Armella.- Aponte, David, " *Desdén* hacia la CIDH y Amnistía, política de la SRE Human Rights." en La Jornada, 14 de octubre de 1998.  
a, María Luisa. "Chiapas: los muertos duermen." en Proceso, N°. 1118 de 52 de abril de 1998. p. 40.
- 3.- Avilés, Karina. "Denuncia ONG hostigamiento de Migración contra 11 turistas." en La Jornada, 15 de enero de 1999.
- 4.- Balboa. Juan y Henríquez, Elio. "Clave, la sociedad civil para lograr una salida en Chiapas: delegados españoles." en La Jornada, 26 de octubre de 1998.
- 5.- Beltrán, Pascal. "Está obligado a admitir observadores: Amnistía Internacional." y "El gobierno mexicano se siente molesto e incomodo bajo el escrutinio extranjero: ONG internacionales." en Proceso, N°. 1112, de 22 de febrero de 1998. p.14-23.
- 6.- Cabildo, Miguel. "Según el documento oficial entregado en París, el gobierno de Zedillo *trabaja intensamente* en la protección de los derechos humanos" en Proceso. N°. 1093-08. 13 de octubre de 1997.
- 7.- Cason, Jim. "Incesante violación de derechos en México: Human Rights Watch." en La Jornada, 3 de diciembre de 1998.
- 8.- Cason, Jim y Brooks, David. "Recomendará el Capitolio desarme de paramilitares en Chiapas". en La Jornada, 8 de octubre de 1998.
- 9.- Cason, Jim y Brooks, David. "Dedica el EZLN más tiempo a su imagen que a negociar: EU." en La Jornada, 13 de enero de 1999
- 10.- Castro, José Alberto. "El escritor Pino Cacucci narra la solidaridad de los intelectuales italianos con Chiapas, por su admiración a México, a su tradición de asilo y a su poderosa cultura." en Proceso. N°. 1113-27. 2 de marzo de 1998.
- 11.- Castillo García, Gustavo y Balboa, Juan. "Ocho integrantes de Global Exchange fueron *invitados* a salir del país tras denunciar hostigamiento de militares." en La Jornada, 6 de enero de 1999.
- 12.- Cruz, Ángeles. "ONG: se aleja la justicia social con la globalización." en La Jornada, 16 de noviembre de 1998.
- 13.- Elizalde, Triunfo. "Nuevas críticas de A.I." en La Jornada, 10 de octubre de 1998.
- 14.- Elizalde, Triunfo. " *Es más probable que se procese a una víctima que a su torturador*. Human Rights Watch. " en La Jornada, 15 de enero de 1999.
- 15.- Gil Olmos, José. "Envía la CIDH al gobierno mexicano recomendaciones político electorales." en La Jornada, 17 de octubre de 1998.
- 16.- "Cerca, el pleno reconocimiento a decisiones de la CIDH: académico:" en La Jornada, 19 de octubre de 1998.
- 17.- Galán, José. "Documentos por AI, 12 asesinatos en Puebla atribuidos a Antorcha Campesina." en La Jornada, 25 de noviembre de 1998.
- 18.- Garduño, Roberto. "Amparo a 21 observadores italianos que fueron expulsados de México." en La Jornada, 16 de diciembre de 1998.
- 19.- Gil Olmos, José " *Fuera de lugar*, las opiniones de observadores españoles: Rabasa. en La Jornada, 28 de octubre de 1998.
- 20.- Gil Olmos, José y Aponte, David. "Adiestrará el FBI a grupo especial de la policía federal preventiva." en La Jornada, 15 de enero de 1999.
- 21.- López, Julio Cesar y Corro, Salvador. ""En Chiapas el gobierno de Zedillo extiende la mano y golpea con la otra." en Proceso, N°. 1122 de 3 de mayo de 1998. p. 18-23.  
"Ante las eventuales negociaciones, los militares mantienen cerrados caminos y patrullan los poblados y la selva. En Chiapas. el Ejército está suelto desacata órdenes y viola leyes internacionales." en Proceso. N°. 962-01. 10 de abril de 1995.
- 22.- Martínez, Sanjuana. "Una *misión de observación* llegará a México el 15 de febrero. ONG y grupos de intelectuales europeos se unen para *detener una guerra encubierta*" en Proceso, N°. 1109, de 1º de febrero de 1998. p. 40-41.

- 23.- Martínez, "Sólo la mediación internacional en Chiapas obligará a las partes a cumplir con los acuerdos de paz." en Proceso, N°. 1116 de 22 de marzo de 1998. p. 24- 30.
- 24.- Martínez, Sanjuana. "Acteal obligó al gobierno a reubicarse; incorporar al EZLN a la vida política sería la *solución final*." en Proceso, N°. 1117 de 29 de marzo de 1998. p. 42-43.
- 25.- Martínez, Sanjuana. "Los cuatro españoles expulsados de México presentarán un recurso legal contra la prohibición de regresar a Chiapas." en Proceso, N°. 1120 de 19 de abril de 1998. p. 14-15.
- 26.- Menez, Enrique, y Calloni, Stella. "La palabra *desmilitarización* se quitó de la resolución de la Coppel." en La Jornada, 12 de octubre de 1998.
- 27.- Monsiváis, Carlos. Proceso, Edición Especial. 1º de enero de 1999.
- 28.- Montemayor, Carlos. "Paradojas de la soberanía." en Proceso, N°. 1149-17 . 9 de noviembre de 1998.
- 29.- Nuñez, Kyra, "México, primero en agravios a indígenas, reitera relatora de ONU." en La Jornada, 11 de diciembre de 1998.
- 30.- Urrutía, Alonso. "AI: la violación de derechos en México, *de crisis a real catástrofe*." en La Jornada, 20 de octubre de 1998.
- 31.- "La jurisdicción de la CIDH, aprobada por comisiones unidas del Senado." en La Jornada, 21 de noviembre de 1998.
- 32.- Vargas, Rosa Elvira. "Aún sin solución, el asunto del respeto a derechos de mexicanos: U.E." en La Jornada, 30 de octubre de 1998.
- 33.- Vega, Norma. de la. "Por 815 dólares, Global Exchange ofreció un recorrido de siete días por la realidad de Chiapas, para difundirla." en Proceso, N°. 1118-04. 6 de abril de 1998.
- 34.- Vera, Rodrigo. "Más fricciones por las políticas económica, poblacional e indígena Deudas de Zedillo sin redimir en la visita del Papa: Chiapas, Posadas. templos cerrados, ataques verbales..." en Proceso N°. 1158-01. 11 de enero de 1999.

#### DOCUMENTOS DE INTERNET.

- 1.- Secretariado de Jueces para la Democracia. Sobre la masacre de campesinos en Chiapas y la situación de los derechos humanos en México.  
<http://www.derechos.org/nizkor/jueces/doc/chiapas.html>
- 2.- Resumen de acciones internacionales.  
<http://spin.com.mx/-floresu/FZLN/archivo/matanza.de.acteal/resumen.htm>
- 3.- Díaz-Callejas, Apolinar. "Soberanía, Injerencia y Derechos Humanos" en Derechos Humanos. <http://www.apolindiaz.org/derechos humanos3.html>
- 4.- Concepto y Componentes del Estado. <http://www.arrakis.es/~jmbento/derecho/primeropolitico/politi3.htm>
- 5.- El derecho a la diferencia y a la autodeterminación.  
<http://www.uacj.mx/noesis/dolores.htm#3>
- 6.- Ramírez Cuevas, Jesús. Chiapas. La ayuda prohibida.  
<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1998/jun98/980607/mas-chiapas.html>
- 7.- Plataforma de Solidaridad con Chiapas (Madrid).  
<http://www.nodo50.ix.apc.org/pchiapas/pchiapas.htm>
- 8.- Amnistía Internacional Informe Anual 1999: México.  
<http://www.amnesty-usa.org/ailib/aireport/ar99s/amr41.htm>