



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

\* RELACION DEL GOBIERNO FEDERAL CON ONG  
DE DERECHOS HUMANOS EN EL PARADIGMA DE  
LA TRANSICIÓN DEMOCRATICA EN MÉXICO \*

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR  
EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
CON ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLITICA  
P R E S E N T A  
JOSE ANTONIO CASTILLO MEDINA**

*DIRECTORA DE TESIS*  
DRA. GLORIA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

**COMITÉ TUTORAL**  
DRA. GUILLERMINA BAENA PAZ  
DR. JUAN MANUEL SANDOVAL PALACIOS



MÉXICO, D.F.

MAYO, 2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**

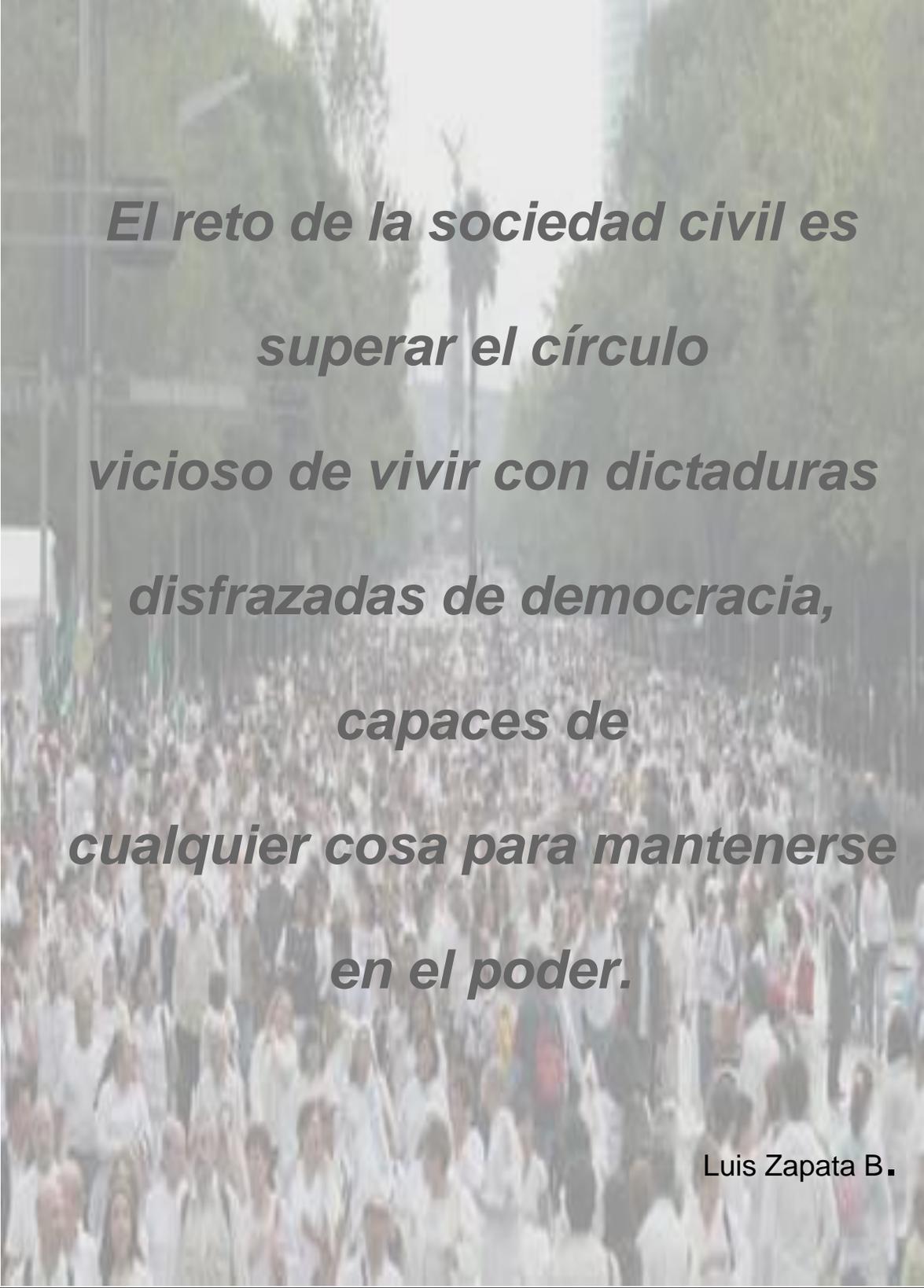


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

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

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

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



***El reto de la sociedad civil es  
superar el círculo  
vicioso de vivir con dictaduras  
disfrazadas de democracia,  
capaces de  
cualquier cosa para mantenerse  
en el poder.***

**Luis Zapata B.**

***A Gloria Medina y Fierro***

Mamá:

Gracias por tu apoyo para alcanzar este triunfo, que también es tuyo.

Cada letra de esta investigación se inspira en el ejemplo de lucha  
y perseverancia que me inculcaste.

Te ofrezco el grado como homenaje a la mejor mamá del universo.

***A Ricardo Medina Martínez (q.e.p.d.)***

El creador te llamó a su presencia.  
Hasta donde estés te hago llegar este triunfo,  
seguro de que la corte celestial  
permitirá que me acompañes.

***A la Dra. Gloria Ramírez Hernández***

Gracias por la confianza y las batallas  
que juntos hemos librado  
en nombre de los Derechos Humanos.

***A la Dra. Guillermina Baena  
Dr. Juan Manuel Sandoval Palacios***

Con profundo agradecimiento  
por el interés, enseñanzas y consejos  
que desde el Comité Tutorial  
me ofrecieron.

***A Ivonne, Leticia y José Antonio***

Con la esperanza de que alcancen el éxito resultado de su esfuerzo.

***A mis hermanos Alejandra, Arnulfo y Patricia***

Gracias por su apoyo.

En especial un sincero reconocimiento a Paty,  
por su incansable solidaridad.

***A mis amigos***

Gracias a quienes han compartido  
conmigo momentos importantes en la vida.

	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>1. El rol de la sociedad civil en las transiciones a la democracia: una reflexión teórica</b>	<b>12</b>
<b>1.1. Acerca de la democracia: de la antigüedad a la contemporaneidad</b>	<b>12</b>
<b>1.2. Dimensiones históricas de la sociedad civil</b>	<b>18</b>
<b>1.3. De la liberalización autoritaria a la consolidación democrática: los componentes de la transición</b>	<b>26</b>
<b>1.3.1. La resurrección de la sociedad civil</b>	<b>28</b>
<b>1.4. Los caminos de la democracia participativa</b>	<b>29</b>
<b>1.5. Los derechos humanos como factor inalienable a la democracia</b>	<b>33</b>
<b>2. El aporte de la sociedad civil a la transición democrática en México</b>	<b>37</b>
<b>2.1. Acciones y propuestas de la sociedad civil: motores de la transición</b>	<b>46</b>
<b>2.1.1. Alianza Cívica: influencia en la política y fiel de la balanza</b>	<b>48</b>
<b>2.2. Sociedad civil y gobierno: coordenadas de una nueva relación</b>	<b>51</b>
<b>2.2.1. Poder Ciudadano y la Agenda Nacional de la Sociedad Civil</b>	<b>53</b>
<b>2.2.2. Idilio y frenesí: del odio a la luna de miel</b>	<b>59</b>
<b>2.2.2.1. Las primeras acciones. Alianza Ciudadana</b>	<b>64</b>
<b>2.2.2.2. Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	<b>68</b>
<b>2.2.2.2.1. Canales de coordinación intergubernamental</b>	<b>74</b>
<b>2.2.2.2.2. Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	<b>76</b>
<b>2.2.2.2.2.1. Ubicación geográfica y fines de las organizaciones de la sociedad civil</b>	<b>82</b>
<b>2.2.2.2.3. Los programas de coinversión social</b>	<b>87</b>
<b>2.3. Un día sin sociedad civil organizada: un día sin movimiento</b>	<b>93</b>

2.4. La cultura política de los mexicanos: promotora o inhibidora de la participación y movilización	98
2.4.1. Axiomas de la cultura política	98
2.4.1.1. Dimensiones y orientaciones contemporáneas versus el enfoque clásico	100
2.4.2. Los mexicanos del siglo XXI: ciudadanos demócratas sofisticados	105
3. Los derechos humanos en la transición. Compromiso institucional y baluarte de la sociedad civil	117
3.1. Mecanismos oficiales de instrumentación	119
3.1.1. El andamiaje institucional	122
3.1.2. Cooperación técnica de la ONU a México: voluntad política a prueba	129
3.1.2.1. Claroscuros a la mitad del camino: de las acciones pioneras al ominoso intento de manipulación	131
3.1.2.2. Programa Nacional de los Derechos Humanos en México. Apuesta vanguardista. Alcance limitado	137
3.1.2.2.1. Aporte de las organizaciones de la sociedad civil	141
3.1.2.2.2. Balance gubernamental	144
3.1.2.2.3. Limitaciones del programa: opiniones críticas de las ONG	149
3.1.2.3. Iniciativa de reforma a la Constitución para arraigar los derechos humanos. Un intento frustrado	154
3.2. La ruptura con la sociedad civil. Inconsistencias gubernamentales en la atención a los derechos humanos	157
3.2.1. Promesas incumplidas, desencanto y balance de las ONG en el ocaso de la administración Fox	170
3.2.1.1. La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado. Un caso paradigmático	201

<b>4. El futuro incierto. Signos de inestabilidad en el itinerario a la consolidación democrática</b>	<b>219</b>
<b>4.1. Legado del foxismo en materia de derechos humanos. Metástasis de ideales truncos</b>	<b>225</b>
<b>4.2. Desatinos de un candidato presidencial</b>	<b>230</b>
<b>4.3. Los primeros tropiezos. El umbral de una tendencia</b>	<b>234</b>
<b>4.3.1. El cerco en torno a los derechos humanos</b>	<b>240</b>
<b>4.3.2. La ignominiosa remoción de un funcionario incómodo</b>	<b>244</b>
<b>4.3.3. La nueva política de derechos humanos. Albazo a las propuestas de la sociedad civil</b>	<b>248</b>
<b>4.3.3.1 Sesgos y omisiones. Presagios de desacuerdos ONG-gobierno</b>	<b>253</b>
<b>4.4. El ineludible destino: ¿cataclismo político anunciado?</b>	<b>255</b>
<b>4.4.1. La construcción de escenarios. Acercamiento metodológico</b>	<b>262</b>
<b>4.4.2. Predominio de síntomas catastróficos hacia 2012</b>	<b>284</b>
<b>4.4.2.1. 2010: el estigma de la Revolución o la repetición de la historia</b>	<b>288</b>
<b>4.5. México Visión 2030: la apuesta del gobierno federal por el futuro</b>	<b>298</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>305</b>
<b>Anexo 1. Iniciativa consensada sobre reforma a constitución</b>	<b>316</b>
<b>Anexo 2. Construcción histórica de los estudios del futuro</b>	<b>321</b>
<b>Anexo 3. Prospectiva: herramienta para la construcción de futuros</b>	<b>330</b>
<b>Anexo 4. Metodologías para la construcción del futuro</b>	<b>344</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>354</b>

## Introducción

En los últimos veinticinco años del siglo XX, México experimentó un proceso de *liberalización* del régimen autoritario, que desembocó en el año 2000 en la transición democrática.

En tal proceso, organizaciones de la sociedad civil, principalmente defensoras de derechos humanos, asumieron una actitud de crítica ante el régimen, aportando a esta etapa, un peso de carácter moral y de presión que alienta a otros sectores sociales a sumarse al rechazo ético del gobierno autoritario del PRI.

La presente investigación analiza la contribución de las ONG a la transición de la democracia; su relación de acercamiento con actores políticos que teniendo como vínculo a los derechos humanos, establecieron en la etapa previa inmediata a la alternancia que desplazó al gobierno priísta.

Asimismo, se reflexiona en relación al deterioro de ese acercamiento ante resultados y acciones distantes de las metas comprometidas por el gobierno del cambio, lo que para las ONG se traduce en incapacidad o falta de voluntad política para garantizar los derechos humanos.

Conviene puntualizar que el objeto de investigación no es la transición democrática y su consolidación *per se*. Se centra específicamente en la relación del gobierno federal de la alternancia con organizaciones de la sociedad civil, principalmente aquellas vinculadas a la defensa de los derechos humanos, a la luz de la transición y en el camino a su consolidación.

De este modo, la transición a la democracia y su consolidación es para efecto de esta investigación, el vehículo a través del cual se analiza el papel de las ONG en la defensa de los derechos humanos, así como el compromiso y contundencia del gobierno para garantizarlos y respetarlos, resultando del balance de estos dos factores, los eslabones que unen o alejan a ambos actores, o dicho de otro modo, lo que fortalece su acercamiento o lo que determina su confrontación.

Es pertinente advertir que esta tesis es a *strictu sensu*, complemento o continuidad de la investigación denominada "*El papel de las ONG de derechos*

*humanos en México. Alcances, Significados y Retos hacia el Siglo XXI*", con la cual sustenté el grado de maestro en Ciencia Política.

Esta investigación ofrece una panorámica del surgimiento y evolución del movimiento de derechos humanos en México, que transita de un estatus de debilidad y fragilidad, a otro que muestra capacidad de propuesta y convocatoria que paulatinamente capta la atención gubernamental y se ubica como referente en la toma de decisiones.

La vinculación de la tesis de maestría con la investigación doctoral, se circunscribe al último apartado de la primera denominado "*las promesas de campaña y la revolución de la esperanza*" que en esencia recoge los compromisos de campaña de Vicente Fox, las propuestas de las ONG para participar en la toma de decisiones vinculadas a los derechos humanos y las acciones que en la etapa inicial de gobierno se aplican y que constituyen por sí mismas, el umbral de la construcción de la relación con las organizaciones civiles.

Bajo esta perspectiva, la hipótesis de la investigación doctoral sostiene que:

*Las organizaciones de la sociedad civil en México, asumen un papel importante en el inicio y avance del proceso de transición a la democracia, que las lleva a protagonizar una nueva relación con el gobierno de transición, sin embargo, la defensa de los derechos humanos representa para las ONG un espacio de desencuentros con el gobierno del cambio.*

*En la fase electoral que precede a la transición, las organizaciones de la sociedad civil y la corriente política que la consume, coinciden en la necesidad de una política de Estado en materia de derechos humanos y de participación ciudadana, dando lugar a una etapa sin precedentes de altas expectativas ciudadanas, algunas de las cuales, son encabezadas por las ONG.*

*A pesar de decisiones políticas encaminadas a la construcción de un amplio andamiaje institucional y ejecución de programas de*

*alcance nacional para la atención de los derechos humanos, los resultados se ubican lejos de las expectativas mínimas de las organizaciones sociales, lo que concita un nuevo escenario de confrontación ONG-gobierno.*

*Las condiciones poco halagüeñas que prevalecen al final del foxismo e inicios del calderonismo en dicha relación, tenderán a agravarse en la medida en que se mantengan rígidos los canales gubernamentales de apertura, que sustentan la percepción de las ONG de estar marginadas de la agenda de derechos humanos; en tanto prevalezca la idea de que la autoridad aplica mano dura en la resolución de conflictos; y mientras imperen los saldos negativos del modelo económico, que tienden a agudizar las violaciones a los derechos humanos.*

Si bien la investigación construye una semblanza de la trayectoria de las ONG de derechos humanos básicamente en las dos últimas décadas del siglo XX, delimita su análisis a los seis años de gobierno de Vicente Fox y los dos primeros de la administración de Felipe Calderón, es decir, se circunscribe al estudio del período 2001-2008, en el que la democracia mexicana adquiere ciertas características en cuanto a su calidad y el respeto a los derechos humanos juega un papel importante, sobre todo entre 2000 y 2006.

Sin embargo, es pertinente mencionar que la tesis explora a través de un ejercicio de tipo prospectivo, cómo podría evolucionar la relación de las organizaciones de la sociedad civil y del gobierno de cara al 2012, además de advertir posibles riesgos que podrían, eventualmente, afectar la gobernabilidad. Como colofón se menciona el interés del gobierno por el futuro, a partir de sus metas hacia el 2030.

La trascendencia del período de estudio radica en que se analiza el tipo de *gramática social* que se constituye, al ponderar las características que adoptan las ONG de derechos humanos percibidas como movimiento social que busca ampliar su inserción en lo político para transformar las prácticas dominantes e incrementar la presencia de la ciudadanía, hecho que coloca en el centro del debate

democrático la cuestión de la relación entre procedimiento y participación social y una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad.

En adición a lo anterior, la importancia del período de estudio queda también manifiesta al considerar que en paralelo a las vicisitudes de las ONG en la configuración de esa nueva *gramática social*, la etapa de consolidación democrática plantea escenarios de alto riesgo en los que aparecen contingencias que configuran un entramado político de alta precariedad que pone en riesgo a la democracia.

Estas apreciaciones se fundamentan no sólo en el análisis puntual de una basta fuente bibliográfica y seguimiento pormenorizado del comportamiento de los actores sociales y políticos objeto de esta investigación.

Se derivan también de mi experiencia personal que puedo calificar como “*experiencia viva*”, en virtud de que he fomentado una estrecha relación y colaboración académica con la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, espacios en los que a través de la investigación, estudio y análisis en foros nacionales e internacionales de la situación de los derechos humanos en México, con la coadyuvancia de expertos de todo el mundo, he forjado mis conocimientos en la materia.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Entre los eventos en que he participado y constituyen parte de esta fuente de conocimiento, sobresalen como ponente los siguientes: Coloquio Internacional sobre Indivisibilidad de los Derechos Humanos y Ética de la Cooperación ante la Globalización, en diciembre de 2008 en la ciudad de México; Conferencia Encuentro de Buenas Prácticas en Educación en Derechos Humanos desde el Horizonte del Servicio Público, en octubre de 2008 en la ciudad de México; presentación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, en el marco del Forum de las Culturas en Monterrey, Nuevo León, noviembre de 2007; Conferencista Magistral con el tema Derechos Humanos Emergentes, en el Seminario Permanente Derechos Humanos Emergentes e Innovación Tecnológica del IPN, en noviembre de 2006 en la ciudad de México; Encuentro Nacional la Universidad ante los paradigmas de los Derechos Humanos en el Siglo XXI, en noviembre de 2006 en la ciudad de México; presentación del libro “Que es la discriminación y cómo combatirla” en mayo de 2005 en la ciudad de México; Conferencia “Procesos de Elección del Ombudsman Nacional” en noviembre de 2004 en la ciudad de México; y Diálogos Derechos Humanos Emergentes, en el marco del Forum de las Culturas en septiembre de 2004 en Barcelona, España. Como asistente, los siguientes: Encuentro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil, en octubre de 2008 en la ciudad de México; Seminario Internacional Diálogo entre el Gobierno y la Sociedad Civil para la Construcción de una Agenda de Derechos Humanos, en diciembre de 2006 en la ciudad de México; Seminario Internacional “Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en agosto de 2005 en la ciudad de México; Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal “Hacia la corresponsabilidad” en julio de 2005 en la ciudad de México; Mesa Redonda “La incidencia de organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública: casos y experiencias” en mayo de 2005 en la ciudad de México; Conferencia sobre el “Programa

En este contexto, la investigación consta de cuatro capítulos en los que se analiza, puntualiza y diserta sobre el posicionamiento y papel de organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos en la construcción del camino hacia la democracia.

El *capítulo primero*, recoge a modo de marco teórico, la reflexión yuxtapuesta de factores temáticos y categorías de análisis como democracia, sociedad civil, transición democrática, participación ciudadana y derechos humanos, las cuáles interactúan transversalmente a lo largo de la investigación.

En una perspectiva de recuperación histórica, se observa la evolución tanto de la transición a la democracia como de la sociedad civil, en ambos casos, a partir de las ideas de pensadores desde la Grecia clásica hasta interpretaciones contemporáneas en las que se sustenta que la sociedad civil es hoy en día, un componente de la democratización.

Las características que distinguen a ambas temáticas, se constituyen como escenario propicio en el que la figura de ciudadanía, participación, exigibilidad de derechos, específicamente derechos humanos, Estado de derecho, entre otros, imprimen condiciones para la transición/consolidación de la democracia.

Justo en los rubros de transición/consolidación, se analizan las causas y modalidades que las motivan, así como el proceso de liberalización que tiene lugar, en el cual la acción de la sociedad civil adquiere dimensiones de gran relevancia que oscilan entre su oposición al régimen autoritario hasta la paulatina construcción de cultura política.

En este contexto, se exploran las condiciones político sociales que configuran las características de la democracia no como instrumento meramente para la organización política, sino como vehículo para la práctica social, en el que el papel de la sociedad civil se caracteriza por la adquisición de una creciente tendencia a la participación sin descartarse etapas de aletargamiento.

---

Nacional de Derechos Humanos, alcances y limitaciones” en febrero de 2005 en la ciudad de México; y Seminario Internacional Sociedad Civil, Democracia y Derechos Humanos, en diciembre de 2004 en la ciudad de México.

En particular, la defensa de los derechos humanos como una faceta de esa participación social, da lugar a situaciones de tensión con el gobierno, además de dotar o no a la propia democracia de ciertos niveles de calidad que contribuyen a su consolidación o su regresión.

El segundo capítulo, titulado “*El aporte de la sociedad civil a la transición democrática en México*” ofrece un análisis sobre las características particulares de la transición en nuestro país, con énfasis en el quehacer de las ONG en los asuntos públicos.

Los elementos expuestos para tal fin, dejan entrever el carácter diferenciado, único y peculiar de la transición mexicana frente a otras sucedidas en Latinoamérica y Europa, dado que no hay una fecha, pacto o evento, punto de partida y punto de llegada que marque el cambio, sino que prevalecen condiciones múltiples que paulatinamente se van sumando para configurar condiciones de transición.

Para ubicar el comportamiento de grupos de la sociedad civil durante el siglo XX se recupera someramente la trayectoria de movimientos sociales que tienen lugar desde los años treinta hasta los ochenta, etapa en la cual las organizaciones de la sociedad experimentan un cambio significativo en el que pasan de un contexto en que sus líderes son cooptados, amenazados, reprimidos y encarcelados, a otro de relativa apertura de canales de interlocución, para que en los años noventa, los movimientos sociales influyan en el contenido de la reforma política que da lugar a mecanismos de vigilancia ciudadana para el respeto del sufragio.

Es en este contexto que aparece Alianza Cívica, que en 1994 articula diversos movimientos regionales y principales redes de ONG en el país para la observación de las elecciones presidenciales de ese año, lo que representa una franca influencia y presencia en la construcción de la transición a la democracia.

En el marco de las elecciones presidenciales del año 2000, ONG conforman una Red denominada Poder Ciudadano, encabezada por Alianza Cívica que diseña una *Agenda Nacional de la Sociedad Civil*, en la que el tema de los derechos

humanos tiene un papel preponderante y con la cual se compromete Vicente Fox, en su calidad de candidato presidencial.

Al definirse la elección presidencial a favor de Fox, se inicia un proceso de intercambio de opiniones y reuniones con ONG, de las que se derivan compromisos para el fortalecimiento de la sociedad civil y la defensa de los derechos humanos.

Entre las acciones de gobierno para cumplir los compromisos con las ONG, aunque en muchos casos aparecen como limitadas, destaca el decreto de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*.

A través de esta Ley, las organizaciones adquieren personalidad jurídica y están sujetas a principios de transparencia y rendición de cuentas. La Ley contempla el funcionamiento de una *Comisión de Fomento* que reconoce institucionalmente las tareas de las organizaciones; un *Registro Federal* que concentra información de las organizaciones y las actividades de fomento que realizan dependencias públicas dirigidas a estos grupos; un *Consejo Técnico Consultivo* de la Ley que propone, opina y emite recomendaciones respecto a la administración y operación del Registro Federal; así como programas de coinversión social para apoyar los programas de las organizaciones de la sociedad civil.

Un aspecto importante de este apartado de la tesis, es ubicar a las organizaciones de la sociedad civil en su justa dimensión política y social. Para tal efecto, se evalúa la cultura política de los mexicanos, que al tiempo de fungir como un factor que contribuye a dotar de calidad a la democracia, revela la debilidad o intensidad con la que los ciudadanos participan en la cosa pública.

De este modo, la investigación arroja con base en instrumentos de medición como encuestas sobre el tema aplicadas periódicamente, que alrededor de 70% de los mexicanos tiene conocimientos y habilidades suficientes para participar en la política, mientras que el porcentaje restante es apolítico.

Sin embargo, ese alto porcentaje no se traduce en una participación plena de la ciudadanía a *motu proprio* o en organizaciones de la sociedad en los asuntos

públicos, lo que deriva en que en México la sociedad civil es débil y que ello impacta negativamente a la calidad de la democracia, no obstante, su contribución al avance democrático del país no está en duda.

El capítulo tres de la investigación, que se titula “*Los derechos humanos en la transición. Compromiso institucional y baluarte de la sociedad civil*” evalúa el curso de las acciones del gobierno de Vicente Fox para cumplir los compromisos de derechos humanos asumidos en la campaña electoral y los resultados de esas acciones, que con frecuencia, distan de lo originalmente proyectado como efecto de estrategias con deficiencias en su planeación, o eventualmente por negligencia u omisión e incluso, por falta de voluntad política.

La estrategia gubernamental, que en buena medida responde a propuestas de organizaciones de la sociedad civil, implica que en el ámbito nacional se construye un importante andamiaje institucional para operar acciones tendientes a definir y consolidar una política de Estado en derechos humanos.

En el rubro internacional y con el mismo fin, se instrumenta la apertura de México al escrutinio de ONG y organismos especialistas en la materia, signándose un acuerdo de cooperación técnica con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU.

Sin embargo, estas acciones que de suyo son importantes y en algunos casos inéditas y que son reconocidas por las ONG, la relación con el gobierno tenderá a tensarse ante actitudes de algunas instituciones involucradas en el proceso de construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos, que pueden interpretarse como hechos de manipulación y censura, discriminación, marginación, desprecio hacia de la sociedad civil y el no respeto de acuerdos establecidos en diversos proyectos.

La sistemática recurrencia de tales actitudes, implica que las ONG adquieran paulatinamente un sentimiento de disgusto, rechazo y repudio hacia el gobierno, sustentándolo en una cantidad importante y recurrente de informes en los que no sólo se señala el incumplimiento de los compromisos asumidos a favor de los

derechos humanos, sino que adicionalmente, denuncian que se emprenden acciones directas que los vulneran.

La persistencia de esta situación, da lugar a que diversas ONG evalúen en los últimos meses del gobierno de Fox el saldo en materia de derechos humanos que ciertamente resulta negativo en extremo.

Su percepción se circunscribe a coincidir entre otros aspectos, en que las expectativas de cambio habían sido defraudadas; en reconocer la adhesión declarativa a la causa de los derechos humanos y pocos hechos concretos que la materializaran; en la prevalescencia de represión; en la criminalización de la disidencia contra dirigentes, activistas y luchadores sociales; y en la comisión de ataques y hostilidades contra defensores de derechos humanos.

Asimismo, las ONG señalan la impunidad que prevalece en casos como los feminicidios en Ciudad Juárez que a pesar de la coordinación institucional entre los tres niveles de gobierno e instancias impartidoras de justicia, no sólo no se resuelve y erradica, sino que se extiende a una decena de entidades federativas, además de crecer la desconfianza hacia las autoridades investigadoras y la movilización política y social como efecto de deficiencias e irregularidades en indagatorias, fabricación de culpables y supuesta intención de dar carpetazo al problema.

Las críticas de las ONG, también son alentadas por el fracaso de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) y las condiciones anómalas en las que se difunde su informe final, en el que presuntamente existe la intención de las autoridades de “borrar” los señalamientos sobre violaciones a derechos humanos, particularmente en los que se involucra al Ejército mexicano.

El capítulo cuatro de la investigación, denominado “*El futuro incierto. Signos de inestabilidad en el itinerario a la consolidación democrática*” reflexiona en primera instancia sobre el estado actual de la transición en México en su camino hacia su consolidación.

El balance en este ámbito arroja que México se ubica en una posición distante del mínimo democrático que se requiere para la consolidación, es decir, la calidad de la democracia mexicana es débil, al considerar que carece de una ciudadanía con alto grado de inclusión, no existe una vigencia plena de los derechos humanos y cívicos y las elecciones presidenciales de 2006 se desarrollan en un ambiente que pone en tela de juicio su legitimidad.

De estos factores se derivan augurios poco optimistas sobre la consolidación de la democracia mexicana, la cual se percibe como un complejo de gran inestabilidad y frágil, que podría dar paso a un estallido social o un despeñadero político.

En este contexto, el legado del gobierno de Fox en materia de derechos humanos contribuye a esos augurios no deseables, dado que una gran parte de los mexicanos siguen padeciendo pobreza, discriminación, violencia, impunidad, déficit democrático y debilidad de las instituciones del Estado, en otras palabras, el mexicano, es un Estado que se encamina vertiginosamente a convertirse en *fallido*, con la implicación de que se puede colapsar y desestabilizar.

Se advierte que al concluir el gobierno de Vicente Fox, no se transforma la tirantez con las ONG por el tema de los derechos humanos, sino que en el nuevo gobierno se mantienen esas condiciones, que tienden a agudizarse por influencia de sucesos, como la excesiva demora para definir la estrategia gubernamental para atender el tema de derechos humanos, las limitaciones de esa política, así como el relevo del representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, proceso en el que eventualmente, influyen funcionarios mexicanos.

Ante la imposibilidad de asumir que de facto el futuro de la relación de las ONG con el gobierno y las condiciones de los derechos humanos en México evolucionarán por sí mismos hacia estadios de entendimiento y certidumbre, se ejecuta un ejercicio prospectivo que tiene como fin trazar el camino que se debería recorrer, utilizando como vehículo para ello a la planeación estratégica para garantizar una relación armoniosa entre la sociedad civil y el gobierno, un nivel

pertinente de atención a los derechos humanos y contribuir a la consolidación de la democracia.

El ejercicio responde a una metodología rigurosa en la que a través de un diagnóstico de la dinámica las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer sus capacidades e incidencias en la política nacional y las acciones para construir una política de Estado en materia de derechos humanos, se proyectan escenarios de la situación de México en esos rubros en el año 2012.

Sin afán de asumir una postura apocalíptica, el escenario catastrófico aparece como viable frente a la situación de emergencia económica, política y social por la que atraviesa el país y que podría conducir a problemas para la gobernabilidad que en un caso extremo, configuraría condiciones para una revolución, sin embargo, la posibilidad de instrumentar acciones paso a paso para asegurar un futuro estable, puede darle sustento al escenario futuro.

Bajo esta perspectiva, se abordan diversos enfoques de especialistas en estudios del futuro (Tomás Miklos, Michel Godet, Enric Bas, Emmanuel Wallerstein y Guillermina Baena) para sustentar que se trata de una ciencia que cuenta con estructuras metodológicas específicos para su instrumentación.

Finalmente, se analiza el proyecto del gobierno federal denominado *México Visión 2030*, que no sólo constata la importancia de los estudios del futuro, sino que una de las metas planteadas involucra el tema de los derechos humanos, permitiendo hacer una lectura de lo que en ese plazo se busca alcanzar y que por deducción, alcanzaría sólo avances parciales en 2012, lo que podría redundar en la relación fluida y cordial con ONG, sin descartar que se configure la situación contraria.

## **1. El rol de la sociedad civil en las transiciones a la democracia: una reflexión teórica**

Disertar sobre transición democrática y sociedad civil, de sus peculiaridades específicas o los elementos de intersección entre uno y otro concepto, es una labor ampliamente compleja, pero insoslayable en esta investigación, en aras de coadyuvar al entendimiento de este fenómeno y en su caso, contribuir a la construcción de conocimiento científico en la materia.

El objetivo de explorar las entrañas de estos conceptos, se circunscribe a captar la dimensión precisa de la influencia que grupos de la sociedad civil ejercen en el proceso de edificación de la democracia y la importancia de ésta, como medio ambiente propicio para la permanencia y recreación de los derechos humanos.

En esta perspectiva, los temas relativos a democracia y sociedad civil son analizados con una visión histórica, con el fin de observar la evolución que desde la antigüedad hasta nuestros días han experimentado.

En particular, interesa mostrar que esa evolución lleva en ambos casos, a que en la contemporaneidad la democracia no se concibe a sí misma sin una sociedad civil amplia y dinámica cuyos actores adquieran importantes niveles de participación en la cosa pública, al tiempo de que la sociedad civil no puede tener lugar sin que exista un marco democrático que aliente su existencia.

Imbricado en esta ecuación político social, el tema de los derechos humanos aparece como un factor que interactúa de modo transversal y dota de sustento a la viabilidad de la democracia y a la propia sociedad civil, es decir, sin derechos humanos no existe una democracia viable ni sociedad civil participativa y libre.

### **1.1 Acerca de la democracia: de la antigüedad a la contemporaneidad**

El vocablo, según Giovanni Sartori, significa literalmente poder (kratos) del pueblo (demos), pero sólo refiere una cuestión etimológica, pues la definición propiamente dicha, es muy compleja.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia?. Ed. Nueva Imagen. pp. 3.

El nombre “democracia” aparece publicado hasta el siglo V a.c. en la obra de Herodoto, en su obra “Historia” escrita en el año 456 a.c.<sup>2</sup>

Existen indicios de que la democracia es un concepto anterior a su nombre que la remontan a la antigüedad griega. En el siglo VI a.c. hay referencias de la existencia de regímenes organizados bajo una orientación que es posible identificar como claramente democrática.

Tales regímenes se caracterizan por poseer un sistema puesto en práctica a través de constituciones escritas que garantizan a la asamblea de los ciudadanos, formas de decisión colectiva organizadas conforme a la regla de la mayoría. Los ciudadanos se consideran iguales entre sí en la participación política.

Grecia juega un papel preponderante en la historia de la democracia. “La cultura de los griegos merece mucha atención, al parecer fue el *ethos* de este pueblo, integrado a su vez por jonios, dorios y eolios, el que quizás desarrolló en el Peloponeso, en Anatolia, en Atica, en Tracia, en Quíos o en Mileto, el primer régimen integralmente democrático”.<sup>3</sup>

Bajo esta perspectiva, la democracia, “es una forma racional más acorde con la naturaleza humana para la organización política... surge cuando se ha decidido optar por la armonía, rechazando la violencia de la imposición... ello sucede en el momento en que la sociedad descubre que la responsabilidad última de las acciones políticas no se encuentra en el monarca o en el buró político, ni en ningún grupo de notables, sino en el juicio crítico del ciudadano al que interesa el progreso de su comunidad”.<sup>4</sup>

El surgimiento de las democracias antiguas “se acompañó del traslado del foro político del palacio del rey al mercado, el cual apareció en la democracia griega como el centro de la ciudad... el mercado pasó a ser el lugar donde se reunían los ciudadanos a discutir y a decidir las acciones políticas de la ciudad... la especial percepción que los ciudadanos tenían sobre sí mismos y el orgullo de su cultura,

---

<sup>2</sup> De la Peña García, Rosa María: La Teoría de la Democracia. El error de occidente. Ed. Gernika. pp. 40.

<sup>3</sup> *Ibíd.* pp. 55.

<sup>4</sup> *Ibíd.* pp. 62.

les hizo optar por constituirse como democracias... como sociedades abiertas, el tipo de organización civil donde la información crítica fluye sin obstáculos y las acciones colectivas se asumen como responsabilidad de cada uno de los ciudadanos en compromiso con los demás”.<sup>5</sup>

Al respecto, la primera teoría que atiende la convivencia entre seres igualmente libres, está contenida en el poema de Solón denominado *Sobre el orden constitucional*, el cual data del siglo VI a.c. De la Peña sugiere que “la polis democrática se distingue por tener los ciudadanos el control de las decisiones y las acciones del conjunto político, salvaguardando al mismo tiempo la libertad individual”.<sup>6</sup>

Asimismo, el caso conocido más antiguo de un acuerdo democrático entre ciudadanos es la Constitución espartana de Licurgo, de la que se dice rigió ochocientos años, aunque la Constitución de Solón en 594 a.c. puede considerarse hasta ahora como la primera que tuvo una orientación claramente democrática, enseguida está la de Quíos en 575 a.c. y luego otra vez en Atenas, aparece la reforma de Clístenes en 508-507 a.c. “En estas constituciones... el Estado democrático se conoce porque en él funciona una estructura donde tanto decisiones estratégicas como la vigilancia de su desempeño son compromiso individual de los ciudadanos”.<sup>7</sup>

Por otra parte, en relación a la democracia política moderna, Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl sostienen que “es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos”.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibidem.* pp. 64.

<sup>6</sup> *Ibidem.* pp. 122.

<sup>7</sup> *Ibidem.* pp. 153.

<sup>8</sup> Schmitter, Philippe y Lynn Karl, Terry. “Qué es y qué no es la democracia” en *El resurgimiento global de la democracia.* pp. 38

También enfatizan que “los ciudadanos son el elemento más característico en las democracias... todos los regímenes tienen gobernantes y un campo público, pero sólo en la medida en que son democráticos, tienen ciudadanos”.<sup>9</sup>

Históricamente, afirman Schmitter y Lynn Karl, “se impusieron graves restricciones a la ciudadanía en muchas de las democracias en surgimiento o parciales... sólo una pequeña parte de la población total era electora o elegible... sólo categorías sociales restringidas tenían permitido formar, reunirse o apoyar asociaciones políticas... después de una prolongada lucha... muchas de estas restricciones se eliminaron... durante los intervalos de las elecciones, los ciudadanos pueden tratar de influir en la política pública a través de una amplia variedad de otros intermediarios: asociaciones de interés, movimientos sociales, agrupaciones locales, acuerdos clientelistas... así, la democracia moderna ofrece una variedad de procesos competitivos y de canales para la expresión de los intereses y valores, tanto asociativos como partidarios, funcionales y territoriales, colectivos e individuales...”<sup>10</sup>

En la historia de la democracia, el siglo XX ha sido el más dinámico, en tanto que asume un lugar central en el campo de lo político. Hans Jüngen Puhle afirma que “el siglo XX ha sido el siglo de las democratizaciones, primero en Europa y después en el resto del mundo”.<sup>11</sup>

Asimismo, Larry Diamond considera que “cuando los historiadores miren hacia atrás el siglo XX, tal vez juzguen al último cuarto de siglo como el período más grandioso de fermento democrático en toda la historia de la civilización moderna... nunca en la historia del ser humano tantos países independientes han exigido, instaurado o practicado el gobierno democrático... jamás en la historia se ha difundido tan rápida y ampliamente a través de las fronteras nacionales, la conciencia de las luchas populares por la democracia”.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibidem.* pp. 39.

<sup>10</sup> *Ibidem.* pp. 41.

<sup>11</sup> Puhle, Hans-Jüngen. “Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas” en *Transición Democrática y anomia social en perspectiva comparada*. pp. 15.

<sup>12</sup> Diamond, Larry. “Tres paradojas de la democracia” en *El resurgimiento global de la democracia*. pp. 89.

Al respecto, Diamond sostiene que para 1990 “el mundo está en plena revolución democrática. En todo el mundo en desarrollo, los pueblos se resisten y se rebelan contra el gobierno comunista y autoritario. El fenómeno se ha difundido hasta los lugares más aislados, remotos y olvidados del mundo: Birmania, Mongolia, Nepal, Zaire y hasta Albania. Desde el mundo post comunista de Europa del Este hasta las naciones post burocráticas-autoritarias de América Latina, desde el corazón de África tropical azotado por la pobreza, hasta el nuevo rico e industrializado Este asiático, las naciones están en marcha hacia la democracia”.<sup>13</sup>

Con el ánimo de ilustrar y ejemplificar este postulado de Diamond, en el que se enfatiza el expansionismo de la democracia como régimen en diversas partes del mundo, me parecen rescatables las afirmaciones de Samuel P. Huntington, al afirmar que el mundo vive la “*tercera ola democrática*”:<sup>14</sup>

- *Primera Ola.* Comenzó en 1820, con la ampliación del derecho a voto a una parte importante de los habitantes de Estados Unidos. Se prolongó hasta aproximadamente 1926, etapa en la cual aparecen alrededor de 29 democracias. La toma del poder por Benito Mussolini en Italia en 1922, significa la primera “ola contraria” a la democracia, pues para 1942, se reduce a 12 el número de Estados democráticos del mundo.
- *Segunda Ola.* Es alentada por el triunfo de los aliados en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Para 1962 se registran 36 países gobernados democráticamente, sin embargo, una segunda “ola contraria”, reduce entre 1960 y 1975 a 30 el número de democracias.
- *Tercera Ola.* Entre 1974 y 1990, por lo menos 30 países llevaron a cabo transiciones a la democracia, llegando casi a duplicarse el número de gobiernos democráticos en el mundo.

Cabe advertir que Huntington se pregunta ¿en qué etapa dentro de la tercera ola se encuentra la democracia? y anticipa que en un supuesto de

---

<sup>13</sup> *Ibídem.*

<sup>14</sup> Huntington, Samuel. “La tercera Ola de la democracia” en *El resurgimiento global de la democracia*. pp. 3.

que ésta se detenga, el mundo podría caminar hacia una tercera ola contraria que eliminaría muchas de las conquistas alcanzadas.

<b>Procesos de democratización en el Siglo XX<sup>15</sup></b>				
	<i>Democracias</i>	<i>Autocracias</i>	<i>Total de Estados</i>	<i>%</i>
<b>1922</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	<b>64</b>	<b>45.3</b>
<b>1942</b>	<b>12</b>	<b>49</b>	<b>61</b>	<b>19.7</b>
<b>1962</b>	<b>36</b>	<b>75</b>	<b>111</b>	<b>32.4</b>
<b>1973</b>	<b>30</b>	<b>92</b>	<b>122</b>	<b>24.6</b>
<b>1990</b>	<b>58</b>	<b>71</b>	<b>129</b>	<b>45</b>
<b>1999</b>	<b>117</b>	<b>74</b>	<b>191</b>	<b>61.2</b>

Una lectura del cuadro anterior, muestra con claridad las regresiones democráticas y el crecimiento experimentado a partir de 1973, sin embargo, debe advertirse que mientras el número de Estados se incrementó en 200% entre 1922 y 1999, la democracia sólo creció 50%, lo que arroja un déficit en su expansión.

John Markoff sostiene que durante una oleada democrática, “la organización de los gobiernos se ve alterada --a veces, mediante una reforma democrática, en otras ocasiones, a través de un derrocamiento dramático— de una forma que generalmente se considera más democrática”.<sup>16</sup>

Markoff puntualiza que a lo largo de una de esas oleadas democráticas, se debate sobre las virtudes de la democracia, los movimientos sociales exigen más democracia. Durante las oleadas antidemocráticas, los gobiernos se transforman de un modo considerado antidemocrático, los movimientos sociales manifiestan la intención gubernamental de liquidar la democracia y los personajes gubernamentales expresan su hostilidad hacia la democracia.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Tomado de Bernecker, Walter. Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada. pp. 16.

<sup>16</sup> Markoff, John. Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político. pp. 18.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

Por su parte, Hans Jüngen Puhle, considera la utilidad de distinguir una cuarta ola, correspondiente a las transiciones en los países del bloque soviético de Europa del Este y de Asia Central, después de la caída de los sistemas comunistas a partir de 1989.<sup>18</sup>

En opinión de O'Donnell, el mundo tiene en la actualidad más regímenes democráticos como nunca antes, además de que nunca habían existido tantos gobernantes que reclamen que sus regímenes sean democráticos.<sup>19</sup>

Metafóricamente, O'Donnell afirma que el "genio" de la democracia, quién salió por primera vez de la botella en la antigua Grecia, fue proscrito por más de veinte siglos antes de resurgir con las revoluciones estadounidense y francesa.

Señala que durante las grandes revoluciones democráticas del siglo XVIII, ningún mago político fue capaz de poner al genio de regreso en la botella, por lo que hoy, la democracia es el espectro que recorre no sólo a Europa sino al mundo entero, emergiendo inesperadamente en países que parecen estar fuertemente atrapados dentro del puño autoritario y forzando a los dictadores a pagar tributo al simular elecciones libres.

O'Donnell advierte que en muchas partes del mundo, el genio es perseguido y rechazado por la creciente violencia que plaga la escena internacional, sin embargo, asegura que a pesar de ello, la democracia sigue expandiéndose a lo largo del planeta.

## **1.2 Dimensiones históricas de la sociedad civil**

La trayectoria del término "sociedad civil", ha sido objeto de un amplio debate teórico. En la actualidad, es un término polisémico que se ha popularizado y manipulado hasta convertirse en algo confuso. Entre las principales referencias destacan las siguientes:

- a) En su acepción originaria, el término sociedad civil remite a la asociación o unión política (*koinonía politiké-societas civilis*), diferenciada de la

---

<sup>18</sup> Bernecker. Ob. Cit. pp. 15.

<sup>19</sup> O'Donnell, Guillermo. "La crisis perpetua de la democracia" en Revista Polis. Universidad de Bolivia. 2007. Vol. 3, Núm. 1. pp. 11-20.

organización comunitaria familiar. Aristóteles sostiene que “la sociedad civil es la asociación independiente y autosuficiente de ciudadanos libres e iguales, constituida por el conjunto de normas jurídicas comunes y que tiene por finalidad el bien común”.<sup>20</sup> Al respecto, “la experiencia de la fundación de grandes centros urbanos (*civitas*) sugiere una primera distinción política: sociedad doméstica (*oikós*) y sociedad citadina (*polis, Koinonía politiké*), traducida posteriormente con la fórmula *civitas sive societas civiles* y conservada, casi sin cambios hasta la *civil society* del siglo XVIII”.<sup>21</sup>

El concepto *oikós* “refiere a la sociedad doméstica autónoma como empresa económica y como familia, es decir, como la unidad constitutiva de las sociedades arcaico tribales y que continúa subsistiendo en la sociedad cotidiana desarrollada, sin estar en condiciones de expresar la primacía del proceso de desarrollo social. La sociedad doméstica asegura la supervivencia, mientras que el sentido verdadero y propio de la vida de los seres humanos se realiza únicamente en el modo de vida de la ciudad, en el lugar donde se realiza la opinión pública política”.

En este contexto, se advierte que “el pensamiento clásico griego maneja la distinción entre administración recta y prudente de los bienes de la unidad productiva familiar (*oikós*) y el Estado (*polis*). Se trata del reconocimiento de una empresa familiar con fundamento económico autosuficiente y que es administrada por el señor de la casa: el déspota. Aplicado este término en el sentido original, lo político quiere decir que el déspota conduce al Estado como si se tratara de la propia casa. La idea en el uso primigenio del concepto, es que lo político, a diferencia de la empresa familiar debe conducirse de manera propiamente humana”.<sup>22</sup>

- b) San Agustín, utilizó el concepto de sociedad civil al diferenciar las dos ciudades (*civitas dei* y *civitas terrenus*) y privilegiar la ciudad de Dios. Ve a

---

<sup>20</sup> Serrano G. Enrique. “Modernidad y Sociedad Civil” en La Sociedad Civil. De la Teoría a la Realidad. El Colegio de México. México, 1999. pp. 58.

<sup>21</sup> Torres Nafarrete, Javier. “El concepto de sociedad civil: ¿fata morgana?” en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. 1. México, 1996. pp. 46.

<sup>22</sup> *Ibidem*. pp. 47.

la sociedad civil “como una reunión de hombres, asociados por un reconocimiento común del derecho y por una comunidad de intereses. En la sociedad civil se procuran y administran los bienes terrenales. La ciudad de Dios no implica la supresión de la sociedad civil, sino una superación que la complementa”.<sup>23</sup>

- c) En los albores de la teoría política moderna “la sociedad civil aparece como antítesis de una supuesta sociedad natural. La tesis que subyace a esta oposición, es que la sociedad civil es el resultado de un consenso ente los individuos, donde se sustenta la normatividad que hace posible la existencia del orden social. La dualidad sociedad natural-sociedad civil, conduce a la contraposición entre sociedad primitiva y sociedad civil. En este último contexto, el adjetivo civil ya no deriva directamente de civitas, sino de civilitas (civilizado)”.
- d) El sustento de esta contraposición, se encuentra en la teoría de Adam Smith, quien distingue entre un *estado rudo* y un *estado civilizado*. A este último “se accede a través de un largo proceso, en el que se da un incremento de la capacidad productiva y la intensificación de la interdependencia de los individuos, gracias al desarrollo de la división del trabajo”. Para Smith “la expansión de la economía mercantil no sólo permite un progreso económico, sino también un aprendizaje en el campo moral, ya que la continua interacción entre los miembros de diferente estratos y culturas, que propicia el intercambio mercantil, abre la posibilidad de trascender las perspectivas egocéntricas y etnocéntricas.”<sup>24</sup>
- e) Hobbes y Locke, usan esta noción para diferenciar a los hombres en “estado natural” de la condición civilizada. Hobbes sostiene que “mediante el contrato social, los individuos ceden todo su poder al Estado. Locke usa el término sociedad civil como sinónimo de sociedad política y distingue

---

<sup>23</sup> Alonso, Jorge. “La sociedad civil en la óptica Gramsciana”, en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. 1. México. 1996. pp. 11.

<sup>24</sup> Smith, Adan. Citado en Serrano G., Enrique. Ob. Cit. pp. 59.

entre un orden social preestatal y el gobierno. En el párrafo noventa de su segundo tratado sobre el gobierno civil, afirma:

*“Resulta, pues, evidente, que la monarquía absoluta, a la que ciertas personas consideran como el único gobierno del mundo, es en realidad incompatible con la sociedad civil, y por ello, no puede ni siquiera considerarse como una forma de poder civil. La finalidad de la sociedad civil es evitar y remediar los inconvenientes del estado de naturaleza --que se producen forzosamente cuando cada hombre es juez de su propio caso-- estableciendo para ello una autoridad conocida a la que todo miembro de dicha sociedad pueda recurrir cuando sufre algún atropello o siempre que se produzca una disputa y a la que todos tengan obligación de obedecer”.*<sup>25</sup>

- f) Adam Ferguson, coadyuvó a imprimir nitidez al concepto moderno de sociedad civil. El título de su libro, cuya primera edición data de 1767 es elocuente: *“Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil”* que ofrece múltiples elementos para entender la evolución de la civilización. Su punto de partida no son los individuos independientes, sino los ya asociados.<sup>26</sup>

En este contexto, Ferguson sostiene que “los hombres no se unen en sociedad por medio de un convenio, lo que los conduce a integrarse en el instinto natural... la humanidad debe considerarse en grupo, como siempre ha existido... cada experimento en esta materia debe hacerse considerando sociedades completas, no individuos aislados”.

Su referencia a la historia de la sociedad civil alude particularmente la historia de la sociedad civilizada que en etapas sucesivas abandonó la condición primitiva. Enfatiza que en la antigüedad los pueblos incivilizados eran más numerosos y con todo y la fuerza organizativa de las naciones civilizadas, éstas se encontraron permanentemente asediadas y en conflicto con los bárbaros, mientras que en la época moderna los pueblos incivilizados se habían reducido en número y las naciones civilizadas iban en aumento.

---

<sup>25</sup> Serrano G, Enrique. Ob. Cit. pp. 61.

<sup>26</sup> Fernández Santillán, José. El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica. pp. 104.

En suma, para Ferguson la sociedad civil apareció en medio de la lucha ente los pueblos que en su afán por sobrevivir, trataron de no quedarse en el atraso.<sup>27</sup>

- g) Hegel busca alejarse de las concepciones clásicas del orden social que ven al individuo como un elemento subordinado, así como de las concepciones modernas que consideran al orden social como resultado de un acuerdo entre individuos independientes. Con base en su descripción del desarrollo de las formas de organización social, conceptualiza al individualismo, propio de las sociedades modernas, como producto de una modalidad de socialización que tiene su terreno en la sociedad civil.

Bajo esta perspectiva, hace el primer intento de distinguir a la sociedad del Estado. La sitúa entre la familia y el Estado. El significado histórico de la distinción “consiste en que instaura un proceso mental que da pie a que la sociedad ya no se entienda de modo estratificado sino funcional”. Su propuesta “es la formación de un sistema corporativo, que ofrezca a los ciudadanos los medios para ampliar su participación y generar una representación orgánica en el Estado, con el objetivo de garantizar que la actuación de este último se adecue a las exigencias del interés general”.<sup>28</sup> Hegel mantiene la concepción normativa de la sociedad como una totalidad coherente, exenta de contradicciones, en las que puede determinarse un centro desde el que es posible controlar la dinámica social en su conjunto.<sup>29</sup>

- h) Karl Marx, incluye a la familia en la sociedad civil. Destaca que ésta tiene que ver con la esfera privada. La percibe como enclave propio de lo individual y la ubica en la llamada infraestructura, como conjunto de relaciones económicas, representando el momento activo del desarrollo histórico. Desde la perspectiva de Marx, “la sociedad civil como instancia diferenciada de lo estatal, es el resultado de la emancipación de la clase burguesa del dominio del Estado. La sociedad civil es vista como el ámbito

---

<sup>27</sup> *Ibíd.* pp. 106.

<sup>28</sup> Serrano G, Enrique. *Ob. Cit.* pp. 74

<sup>29</sup> *Ibíd.*, pp. 76.

donde la burguesía pudo consolidar y expandir su poder económico, hasta llegar a convertir al Estado en un mero instrumento de sus intereses”.<sup>30</sup>

- i) Antonio Gramsci, destaca que la sociedad civil se transforma y es relativamente autónoma, compuesta por organismos privados, instituciones y medios que defienden y transmiten valores, costumbres y modos de vida y no es homogénea. En los escritos de Gramsci, “la sociedad civil es el elemento de la denominada *supraestructura*, constituida por el conjunto de ‘aparatos hegemónicos’ cuya función es la formación de un consenso. La ubica entre lo económico y lo propiamente estatal. La concibe como el lugar donde se forma la voluntad colectiva, se organiza el convencimiento y la adhesión de las clases subalternas”.<sup>31</sup>

En su conjunto, la importancia de los postulados teórico-históricos sobre sociedad civil, muestran un esquema evolutivo en el que cada época expresa contundentemente las ideas políticas con las que se ha visualizado. El sentido que se le ha otorgado varía de acuerdo a postulados doctrinales y a la definición teórica del Estado.

Al respecto, Isabel Wences señala que “en la antigua filosofía europea, hasta aproximadamente mediados del siglo XVIII, el Estado y la sociedad civil se encuentran fusionados políticamente por el mismo concepto... son términos intercambiables... para los hombres, ser miembro de la sociedad civil significa ser un ciudadano, un miembro del Estado”.<sup>32</sup>

En los siglos XVII y XVIII la expresión sociedad civil “queda inmersa en una polémica de carácter intelectual e histórico, donde un camino llevaba al afianzamiento de las monarquías absolutas en las que la sociedad civil es un

---

<sup>30</sup> Ibídem. pp. 77.

<sup>31</sup> Ibídem. pp. 78.

<sup>32</sup> Wences, Simon, María Isabel. En torno al origen del concepto moderno de sociedad civil. Cuadernos Bartolomé de las Casas No. 9. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III de Madrid. España, 1998. pp. 11.

objeto de dominación, y el otro, a la consolidación de gobiernos constitucionales donde la sociedad civil desafía la dominación del Estado”.<sup>33</sup>

Hegel es el primero en la historia de las ideas políticas que elabora una teoría de la sociedad civil al ubicar al Estado y a la sociedad civil como dos diferentes dimensiones de la vida pública. Hegel “articula conceptualmente la separación de estos ámbitos... la sociedad civil ya no comprende al Estado en su totalidad sino que representa un momento en la formación de éste... ha sucedido una diferenciación histórica entre el Estado y la sociedad civil, que camino paralelamente a la centralización de lo político en el Estado y la relegación de lo civil a la sociedad”.<sup>34</sup>

Bajo esta perspectiva, es factible considerar que las concepciones de sociedad civil que se definen de la antigüedad y hasta mediados del siglo XVIII la discusión se centra en el papel que ésta juega frente al Estado, que se erige como punto central en torno al cual la sociedad civil a veces circunda, eventualmente aparece detrás o en un plano inferior, pero siempre existiendo una conectividad en la que se fusionan.

Por otra parte, entre los postulados teóricos contemporáneos sobre sociedad civil destacan los argumentos de Arato y Cohen, quienes retoman fundamentos de la teoría de la acción comunicativa y la teoría de los derechos.

En opinión de José Fernández Santillán, cuando Arato y Cohen analizan el tema de la sociedad civil, “tienen en mente un campo que incluye los siguientes elementos: a) pluralidad: familias, grupos informales y asociaciones voluntarias cuya variedad y autonomía permite una amplia gama de formas de vida; b) publicidad: instituciones de cultura y comunicación; c) privacidad: el dominio sobre el autodesarrollo individual y preferencias morales; y d) legalidad: estructuras formativas generales y derechos básicos indispensables para delimitar la pluralidad, la publicidad y la privacidad”.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibidem.*

<sup>34</sup> *Ibidem.* pp. 157.

<sup>35</sup> Fernández Santillán, José. *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica.* pp. 249.

Los aportes teóricos de Arato y Cohen refieren los siguientes postulados:

- Afirman que el concepto de sociedad civil, en varios usos y definiciones “se ha puesto de moda gracias a las luchas contra las dictaduras comunistas y militares en muchas partes del mundo”.<sup>36</sup>

En este contexto, en el debate de la sociedad civil de los años noventa del siglo XX recolocan el término en el ámbito conceptual y lo insertan en la discusión teórica y política sobre democratización de las sociedades contemporáneas.<sup>37</sup>

Esta reflexión es alentada por los procesos de transición democrática que emergieron en distintas realidades y contextos en los ochenta y alude a un “terreno en Occidente que se ve amenazado por la lógica de los mecanismos administrativos y económicos, pero que también es el principal espacio para la expansión potencial de la democracia bajo los regímenes democrático-liberales que realmente existen”.<sup>38</sup>

Arato y Cohen afirman que “la sociedad civil es un importante terreno de la democratización... emergió en varios regímenes autoritarios como un término clave para la autocomprensión de los actores democráticos, así como una variable importante en el análisis de la transición a la democracia... que depende en gran medida de la resurrección de la sociedad civil... integrada por una red de grupos y asociaciones incluyendo las familias y los grupos de contactos directos personales, por una parte y las organizaciones claramente estatales por la otra, que median entre los individuos y el Estado, entre lo privado y lo público”.<sup>39</sup>

Se hace énfasis en que la sociedad civil es “diferente del clan, del corrillo, de las sociedades secretas o de un grupo de protegidos por alguna persona poderosa... tiene por si misma una calidad cívica, pública, relacionada tanto con un derecho a existir reconocido, como la capacidad para deliberar

---

<sup>36</sup> Cohen, Jean y Arato, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. pp. 7.

<sup>37</sup> Álvarez Enriquez, Lucia. *La Sociedad Civil en la Ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda*. Tesis Doctoral. Noviembre 2002. pp. 29 a 38.

<sup>38</sup> *Ibidem*. pp. 28.

<sup>39</sup> Cohen. *Ob. Cit.* pp. 71.

abiertamente sobre asuntos comunes y actuar en público en defensa de intereses justificables”.<sup>40</sup>

De manera muy puntual, Arato y Cohen subrayan que “los movimientos sociales constituyen el elemento dinámico en procesos que convierten en realidad los potenciales positivos de las sociedades civiles modernas... son una dimensión norma, aunque extra institucional de la acción política en las sociedades civiles, que se han convertido en el terreno indispensable en el que se reúnen, organizan y movilizan los actores sociales, pese a que sus objetivos sean la economía y el Estado”.<sup>41</sup>

En suma, en el proceso de transición democrática, la presencia de las organizaciones de la sociedad civil, experimenta una creciente visibilidad pública, “haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado. Lo relevante de este fenómeno es su ubicuidad contemporánea, es decir, su generalización en la mayoría de los países occidentales y la centralidad que ha adquirido en el imaginario colectivo como eje de utopías limitadas que promueven la profundización de la democracia o formas realistas de la democracia participativa”.<sup>42</sup>

### **1.3 De la liberalización autoritaria a la consolidación democrática: los componentes de la transición**

Indudablemente, una de las grandes aportaciones con impacto invaluable al estudio de la transición democrática se encuentra en la obra de Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, quienes crean expectativas nuevas en la dimensión académico-intelectual sobre el concepto de “transición” al trasladar su debate al ámbito de la ciencia política y desplazarlo de su larga tradición ubicada en la historia política.

---

<sup>40</sup> *Ibíd.*

<sup>41</sup> *Ibíd.* pp. 637.

<sup>42</sup> Olvera, Alberto. “Sociedad Civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto” en Cuadernos de la Sociedad Civil. No. 1 Universidad Autónoma de Veracruz. 2001.

Sus aportaciones analizan los procesos de reinstauración democrática, las nuevas realidades políticas derivadas de ello, las formas de configuración de los sistemas políticos y la problemática referente a la consolidación de los nuevos regímenes democráticos, dotando al concepto de un matiz analítico que hoy por hoy concita un impacto incesante en sus repercusiones, tanto académicas como políticas.

En este contexto, O'Donnell y Schmitter señalan que las transiciones están delimitadas por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria.<sup>43</sup>

Las principales características de la transición, son susceptibles de definirse, según O'Donnell y Schmitter, a partir de los siguientes factores:

- Las reglas del juego político no están definidas.
- Las reglas emergentes definen en gran medida los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores que se permitirá participar en ella.
- La señal típica de que ha iniciado una transición “es que los gobernantes autoritarios, comienzan a modificar sus reglas y ofrecen mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos”.<sup>44</sup>
- Un indicador central en el inicio de la transición, se le conoce como “*liberalización*” que implica un proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o terceros.

Una vez que algunos actores comienzan a ejercer sus derechos y no son castigados, aumenta significativamente la probabilidad de que otros se sumen, siendo factible que la democracia política se puede alcanzar sin una movilización violenta.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo IV. pp. 19.

<sup>44</sup> *Ibidem.* pp. 20.

<sup>45</sup> *Ibidem.* pp. 26.

- El inicio de una transición, deriva por la división dentro del propio régimen. Unos grupos consideran que la perpetuación del régimen es no sólo posible sino deseable; otros adoptan esta posición por motivos oportunistas, indiferentes a todo proyecto político de largo alcance y preocupados por su propia supervivencia; algunos más rechazan los desórdenes de la democracia y buscan eliminar toda huella de dichas patologías en la vida política, siendo posible que una vez consumada la transición, este grupo intente un golpe de Estado y promueva conspiraciones.<sup>46</sup>

### **1.3.1 La resurrección de la sociedad civil**

Algunas de las características de las dimensiones de la acción de la sociedad civil en el marco de la transición a la democracia en su etapa de liberalización, sostienen O'Donnell y Schmitter se circunscribe, a los siguientes indicadores:

- Los artistas e intelectuales son los primeros en manifestar su oposición pública al régimen autoritario.<sup>47</sup>
- Los sectores privilegiados, adeptos del régimen autoritario llegan a la conclusión de que el régimen es prescindible. Su discurso tiene un peso ideológico significativo y adquiere una respetable autoridad.
- Comienzan a aparecer fuentes de datos, manuscritos, ensayos e investigaciones preparadas durante los años de severa represión, los cuales, complementan las declaraciones de las asociaciones de profesionales y partidos políticos, inyectando nueva vitalidad a las críticas contra el régimen, modificándose la textura, densidad y contenido del discurso intelectual, imprimiendo un importante impulso al derrocamiento del régimen autoritario.<sup>48</sup>
- Las organizaciones de derechos humanos, familiares de encarcelados, torturados y asesinados y a menudo las iglesias, son los primeros en alzar sus voces contra las facetas más repulsivas del régimen autoritario y lo

---

<sup>46</sup> *Ibidem.* pp. 33.

<sup>47</sup> *Ibidem.* pp. 81.

<sup>48</sup> *Ibidem.* pp. 84.

hacen en medio de una grave represión, cuando la mayor parte de los actores se avienen al régimen o prefieren ignorar sus atrocidades.<sup>49</sup>

Las organizaciones de derechos humanos, corren enormes riesgos y se convierten en parias en una sociedad en gran medida remisa a escucharlas, o demasiado temerosa para ello.

- El mayor desafío al régimen transicional, proviene de la clase obrera y empleados de menor rango, con frecuencia sindicalizados, que encuentran una nueva identidad y una renovada capacidad para su acción colectiva.
- Emergen movimientos de base que se organizan en torno de dominios territoriales circunscriptos (barrios o parroquias) y se agrupan en organizaciones más o menos duraderas, constituyendo la base de la cultura política emergente en la transición.<sup>50</sup>
- Aparecen una multitud de foros populares, en los que el ejercicio y el aprendizaje de la ciudadanía fructifica en debates sobre las cuestiones cotidianas preocupantes.<sup>51</sup>
- En algunas circunstancias puede suscitarse un levantamiento popular. Aunque no es una constante, cuanto más breve e inesperada es la transición desde la dominación autoritaria, mayor es la probabilidad de un levantamiento popular. En sentido inverso, “cuando los gobernantes controlan de manera comparativamente firme y prolongada la transición, es menos probable que haya un levantamiento popular y en caso de que lo haya, estará más limitado en espacio y tiempo”.<sup>52</sup>

#### **1.4 Los caminos de la democracia participativa**

El siglo XX, en opinión de Boaventura De Sousa, es una etapa de intensa disputa en torno a la cuestión democrática, entablada al final de cada una de las guerras mundiales y a lo largo del período de la Guerra Fría.

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*

<sup>50</sup> *Ibíd.* pp. 87.

<sup>51</sup> *Ibíd.*

<sup>52</sup> *Ibíd.* pp. 90.

La discusión se centra en torno a la democracia deseable... “por un lado tal debate fue resuelto a favor de la democracia como forma de gobierno, por otro lado, la propuesta hegemónica al final de las dos guerras implicó una restricción de las formas de participación y soberanía ampliadas a favor de un consenso relativo a un procedimiento electoral para la formación de gobiernos... en particular en los países que se volvieron democráticos después de la segunda ola de democratización”.<sup>53</sup>

El período de posguerra, no sólo asiste a la formación y consolidación de elitismo democrático, que es hostil a la participación activa de los ciudadanos en la vida política, sino que por el contrario, afirma Boaventura De Sousa, surgió un conjunto de concepciones alternativas *contrahegemónicas* que ponderan la forma de vida y perfeccionamiento de la convivencia humana.<sup>54</sup>

Las características del análisis contrahegemónico que sugiere De Souza, con base en el cual es posible la participación ciudadana, las formas públicas de monitoreo y los proceso de deliberación pública, conllevan a las siguientes consideraciones:

- La democracia es una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad... se trata de observar que es una forma sociohistórica que no está determinada por cualquier tipo de leyes naturales.<sup>55</sup>
- Para Boaventura, Junger Habermas abrió el espacio para que en las teorías contrahegemónicas, el procedimentalismo se analice como práctica social y no como método de constitución de gobiernos. Para ello, propone dos elementos para el debate democrático contemporáneo:

---

<sup>53</sup> De Sousa Santos, Boaventura. Democratizar la democracia. pp. 35. El autor afirma que el debate sobre la democracia deseable se inició en el siglo XIX pues hasta entonces y por muchos siglos había sido considerada consensualmente peligrosa y por tanto, indeseable. Su peligro consistía en atribuir el poder de gobernar a quien estaría en peores condiciones para hacerlo: la gran masa de la población, iletrada, ignorante y social y políticamente inferior.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibidem. pp. 46.

1. Una condición de publicidad capaz de generar una gramática social en la cual los individuos puedan cuestionar en público una condición de desigualdad en la esfera privada “a través de un principio de deliberación que denomina *principio D...* en el que sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes en un discurso racional... es una forma de ejercicio colectivo del poder político cuya base es un proceso libre de presentación de razones entre iguales”.<sup>56</sup>
2. Los movimientos sociales “estarían insertados en movimientos por la ampliación de lo político, por la transformación de prácticas dominantes, por el aumento de la ciudadanía y por la inclusión en la política de actores sociales excluidos”.<sup>57</sup>

Cabe advertir que De Souza critica a Habermas al considerar que su postura tiende a concentrarse en una propuesta de democracia para ciertos grupos sociales y para los países del Norte.

Esta discusión, afirma De Sousa, inserta nuevos actores en la escena política, instaura una disputa por el significado de la democracia y la constitución de una nueva gramática social, capaz de cambiar las relaciones de género, raza, etnia y el privatismo en la apropiación de los recursos públicos, además, coloca en el debate democrático la cuestión de la relación entre procedimiento y participación social y una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad.<sup>58</sup>

Un aspecto relevante en las democracias recientes, es que tienden a institucionalizar frágilmente la participación, la cual, muestra vulnerabilidades y potencialidades:

1. Entre las vulnerabilidades, sobresale que algunos regímenes buscan combatir una supuesta “*sobrecarga democrática*” ocasionada por la inclusión política de grupos sociales y sus demandas excesivas.

---

<sup>56</sup> *Ibíd.* pp. 47.

<sup>57</sup> *Ibíd.* pp. 48.

<sup>58</sup> *Ibíd.* pp. 49.

En general, los grupos sociales son incluidos por la vía de la cooptación o de la integración, en contextos institucionales que les retiran su potencial democrático y de transformación de las relaciones de poder.

Este proceso transforma a la participación “en un proceso de control social organizado de arriba hacia abajo en el cual intereses y actores hegemónicos encuentran una nueva forma de prevalecer sobre intereses y actores subordinados, con menos capital político y de organización”.<sup>59</sup>

De Sousa caracteriza otras causales por las que la participación no entra en vigor al final de un proceso de descolonización o democratización:

- Las formas participativas son descalificadas por la hegemonía de la forma democrática en el cual las fuerzas conservadoras logran imponer su modelo.
  - Los mecanismos de participación no se ilegitiman, aunque tampoco logran imponerse como modelo alternativo debido a la reacción de sectores conservadores.
  - Los modelos de participación requieren para su consolidación una pluralización de la gramática política para que la pluralidad de la sociedad se asimile a la democracia.<sup>60</sup>
2. En perspectiva opuesta, las potencialidades de la participación que sugiere De Souza, implican un proceso de renovación de la sociedad y mecanismos tendientes a institucionalizar fuertemente la participación:
- Afluencia abierta a los procesos políticos y sociales a todos los ciudadanos sin ningún estatus especial atribuido a cualquier organización.

---

<sup>59</sup> Ibídem. pp. 54.

<sup>60</sup> Ibídem. pp. 58.

- Combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de reglas internas.
- Corresponsabilidad de organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones.<sup>61</sup>

Finalmente, Boaventura De Sousa propone tres tesis para el fortalecimiento de la democracia participativa:

- *Fortalecimiento de la demodiversidad.* “Implica reconocer que no existe ningún motivo para que la democracia asuma una sola forma. El multiculturalismo y las experiencias recientes de participación señalan en el sentido de la deliberación pública ampliada y del engrosamiento de la participación. El primer elemento importante de la democracia participativa sería la profundización de los casos en los cuales el sistema político desiste de prerrogativas de decisión a favor de instancias participativas”.
- *Fortalecimiento de la articulación contrahegemónica entre lo local y lo global.* “Nuevas experiencias democráticas necesitan del apoyo de actores democráticos transnacionales en casos en los que la democracia es débil. Al mismo tiempo, experiencias alternativas exitosas necesitan ser expandidas para que se presenten como alternativas al modelo hegemónico”.
- *Ampliación del experimento democrático.* “Las nuevas experiencias exitosas se originan de nuevas gramáticas sociales en las cuales el formato de participación fue adquiriéndose experimentalmente, por lo que es necesario para la pluralización cultural, racial y distributiva de la democracia, que se multipliquen experimentos en esas direcciones”.<sup>62</sup>

### **1.5 Los derechos humanos como factor inalienable a la democracia**

La relación entre los derechos humanos y la democracia es estrecha, forman un binomio inseparable y mutuamente necesario.

---

<sup>61</sup> *Ibíd.* pp. 63.

<sup>62</sup> *Ibíd.* pp. 70.

Conviene, al respecto, explicar la naturaleza de los derechos humanos. Pedro Nikken señala que tal noción “corresponde a la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo par que pueda vivir en sociedad en condiciones acordes con la misma dignidad que le es consustancial”.<sup>63</sup>

Asimismo, afirma que “la sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano tiene derechos frente al Estado... esos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en deber de respetar, garantizar o satisfacer, son los que conocemos como derechos humanos”.<sup>64</sup>

Bajo esta perspectiva, puede considerarse que los Estados donde se le reconocen, respetan, tutelan y promueven, son, sin duda, democráticos; los que no los reconocen son no democráticos, o bien, autoritarios o totalitarios y existen diversas situaciones donde falta equidad y justicia.

La democracia permite que todos los hombres participen verdaderamente del gobierno de manera activa e igualitaria, cooperando con el reconocimiento, respeto, tutela y promoción de los derechos humanos.

En un contexto democrático, el hombre está inserto en una sociedad donde la convivencia es organizada, donde cada ciudadano tiene la garantía de que sus derechos serán respetados y tutelados al igual que él debe respetar a los demás; donde la convivencia es acorde a la dignidad de la persona teniendo en cuenta su libertad y sus derechos humanos.

En este contexto, el Estado cumple un papel fundamental, porque las autoridades deben, además de reconocerlos, ponerlos en práctica para que puedan desarrollarse en un ambiente próspero.

Jaime Cárdenas sugiere que “desde una perspectiva ética, el Estado asegura las respectivas esferas de libertad de los ciudadanos por medio del derecho”.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Nikken, Pedro. El concepto de derechos humanos. pp. 42.

<sup>64</sup> *Ibídem.*

<sup>65</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 19.

Considera que el Estado de derecho, involucra el diseño institucional que permite el equilibrio entre las nociones de Estado-aparato y Estado-comunidad. Ese equilibrio “debe descansar en a construcción de un Estado de derecho que posea elementos imprescindibles para ser considerado como tal, entre los que destacan primacía a la ley, sistema jerárquico de normas, legalidad en los actos de la administración, separación de poderes, protección y garantía de los derechos humanos y examen de la constitucionalidad de las leyes”.<sup>66</sup>

Cárdenas Gracia sostiene que “el Estado de derecho debe apoyarse para su realización en los derechos fundamentales de la persona... el objetivo de las instituciones del Estado de derecho y la razón del mismo Estado es la protección y garantía de los derechos fundamentales... el eje principal del Estado de derecho son los derechos humanos; sin su reconocimiento y protección es imposible hablar de Estado de derecho”.<sup>67</sup>

Los derechos que deben protegerse en primer lugar, afirma Cárdenas, son los de primera generación, es decir, los civiles y políticos. “Estos son derechos de participación política, que se desdoblán en la exigencia por lo menos de elecciones libres, transparentes y equitativas, en la existencia de mecanismos de democracia, en los derechos de libertad de expresión, asociación, reunión, etc.”.<sup>68</sup>

Asimismo, el Estado de derecho contemporáneo, debe velar “por los derechos sociales, económicos y culturales, que supere la enajenación de masas frente a la desigualdad y propicie en los individuos condiciones de definir su destino”.<sup>69</sup>

Un Estado de derecho, sostiene Jaime Cárdenas, “necesita tener mecanismos de revisión de las normas secundarias que de sus órganos emanen... otro elemento importantísimo para el entendimiento y vigencia real del Estado de derecho alude a la relevancia constitucional... a la coincidencia entre las prácticas sociales y políticas con las normas jurídicas, tanto constitucionales como secundarias”.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibíd.* pp. 22.

<sup>67</sup> *Ibíd.* pp. 24.

<sup>68</sup> *Ibíd.*

<sup>69</sup> *Ibíd.*

<sup>70</sup> *Ibíd.* pp. 25.

El sistema jurídico, debe reflejar, asegura Cárdenas, “los valores y aspiraciones morales de la comunidad en la cual rigen las normas o de los grupos de poder que participan en el dictado de tales normas... el positivismo metodológico o conceptual circunscribe el derecho y el Estado a la democracia, pues exclusivamente en este tipo de régimen es viable que las normas y el sistema jurídico representen los intereses y aspiraciones de la comunidad... además no puede funcionar democracia alguna si no se apoya en un Estado de derecho... el Estado moderno tiene que ser de derecho y actuar democráticamente... necesita de la democracia para funcionar racional y legítimamente”.<sup>71</sup>

Finalmente, a la luz de los postulados teóricos expuestos, la democracia se constituye como el medio en el que la sociedad civil y los derechos humanos se recrean y manifiestan, teniendo al Estado de derecho como referente para la permanencia de los mismos.

---

<sup>71</sup> *Ibíd.* pp. 26.

## 2. El aporte de la sociedad civil a la transición democrática en México

A diferencia de las transiciones sudamericanas y Europeas, en la mexicana no se produce una ruptura institucional ni un colapso súbito de régimen autoritario; tampoco se da una refundación constitucional como condición para el arribo a la normalidad democrática. No hay un momento emblemático preciso que pueda señalarse claramente como punto de partida de la transición o al menos, no existe un acuerdo generalizado sobre cual sería tal coyuntura.

Lo que este desacuerdo refleja es la falta de claridad en cuanto al punto de partida, que también nubla el punto de llegada de la transición mexicana. La dificultad para caracterizarla radica en parte, en que se observa desde una visión centralista y sincrónica mientras que en realidad se trata de un proceso diacrónico y desigual. La transición mexicana no es un proceso uniforme y unitario: mezcla ritmos y direcciones diversas encontradas.

“Su falta de sincronía se manifiesta por lo menos en dos planos: el espacial y el temporal, en el temporal el desarrollo de las reformas es dilatado y gradual; en el plano espacial, los cambios tampoco tienen una aplicación simultánea y generalizada, pues se trata de un proceso que va de abajo hacia arriba y de las regiones al centro, pero que se expresó en cambios legales limitados cuyo impacto se produce desde el centro hacia las regiones”.<sup>72</sup>

En opinión de Rolando Cordera, la transición supuso casi siempre una vuelta a los viejos ideales democráticos que alguna vez intentaron plasmarse en instituciones representativas. En México en cambio, no se registra una “dictadura” ni un régimen militar, tampoco se trata de reconquistar un estado anterior ideal que nunca existió en el pasado, por más que el maderismo con su fe democrática sea una de las vertientes fundadoras y rescatables del México moderno.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Estrada Castañón, Alba Teresa. “Las presiones populares y el papel de las regiones en la transición a la democracia en México” en *Transiciones a la democracia: visiones críticas*. pp. 86.

<sup>73</sup> Cordera, Rolando y Sánchez Rebolledo, Adolfo. “La transición Mexicana. La Política y la Reforma Social” en *Partidos y Clases Política en América Latina en los 90*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). San José, Costa Rica. 1995. pp. 438.

En este sentido, en opinión de Adolfo Aguilar Zinser<sup>74</sup> “la transición mexicana tiene aspectos únicos en comparación con las que han ocurrido en otras partes del mundo... se da respecto de un régimen que mantuvo el poder durante setenta años por métodos combinados, entre el autoritarismo, la cooptación y la corrupción, por tanto, la transición mexicana tiene que ver con la reconstrucción moral, jurídica y política del país... se da como resultado de una búsqueda por distintos caminos... por la vía de movilización de masas... por la vía de la guerrilla... y la que se concretó por la vía electoral”.<sup>75</sup>

Al respecto, José Antonio Crespo considera que “la transición mexicana es muy peculiar en relación con otras experiencias porque el régimen político fue a su vez muy peculiar. Es difícil encontrar un régimen que se parezca al priísta. La realidad de este régimen fue además de singular, de una constante evolución, de una constante flexibilización que apuntaba hacia la democracia, pero que no terminaba por llegar, que caminaba hacia un umbral democrático, pero lo hacía con una marcha deliberadamente lenta”.<sup>76</sup>

Crespo considera que tal peculiaridad, ausente en otros regímenes de partido de Estado, muestra las especificidades de la transición mexicana; por lo que es complicado establecer el punto de inicio.

Asimismo, refiere que para algunos la transición comienza cuando tienen lugar algunas reformas electorales: como la reforma de 1964, que abre espacios a la oposición; o con la de Reyes Heróles de 1977 y para otros a partir de fechas más recientes.<sup>77</sup>

Entre círculos académicos, es recurrente asegurar que el factor económico está relacionado con la transición. En este sentido, “1982 es una fecha clave, porque ahí se agota el modelo de desarrollo económico que había sido relativamente exitoso, que había sido fuente de legitimidad para un régimen esencialmente

---

<sup>74</sup> Aguilar Zinser, Adolfo. “Una transición sin agenda” en Escenarios de la Transición en México. Ed. Grijalbo. 2003. pp. 145.

<sup>75</sup> *Ibíd.* pp. 146.

<sup>76</sup> Crespo, José Antonio. “Las singularidades de un régimen” en Escenarios de la Transición en México. Ed. Grijalbo. 2003. pp. 36.

<sup>77</sup> *Ibíd.*

monopólico; pero ya en 1982 se empiezan a mover las piezas políticas en muchos sentidos, que son preludio, en términos de sexenios, de una crisis política”.<sup>78</sup>

De manera específica, Crespo considera que “entre 1982 (con el precedente de la crisis económica) y 1988 es cuando inicia la transición política mexicana porque en ese lapso, a diferencia de las fechas previas, se empieza a salir de control el proceso de cambio”.<sup>79</sup>

Asimismo, señala que entre 1988 y 1994 se puede hablar de un proceso de transición, con base en los siguientes indicadores:

- La ruptura del PRI en 1987, daña una de las reglas fundamentales de la disciplina que le permitió mantener su hegemonía “Hay una crisis interna del PRI que se refleja en todo el sistema político. La salida de la Corriente Democrática implica que a la élite política se le sale de control el proceso... y hay riesgos de inestabilidad”.<sup>80</sup>
- El fortalecimiento de la izquierda con la ruptura del PRI y el fortalecimiento del PAN y su radicalización con base en el presunto fraude electoral de Chihuahua en 1986, confluyen en la elección de 1988, “dando como resultado una elección que ya no es normalmente controlada por el régimen”.<sup>81</sup>

Por otra parte, desde la perspectiva de Jaime Cárdenas Gracia, “la transición a la democracia en México es parte de un proceso de cambio mundial que se genera a partir de los años setenta... es oportuno (hablar de ella) porque el régimen no es ni ha sido plenamente democrático... carece de los elementos necesarios para un concepto mínimo de democracia, que serían: un sistema de partidos en igualdad de oportunidades; condiciones de equidad en la competencia política y garantías para la vigencia efectiva de los derechos político-electorales”.<sup>82</sup>

La evolución del régimen político en México, desde la visión de diversos analistas de la política nacional ha pasado por las siguientes etapas:

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> *Ibíd.* pp. 37.

<sup>81</sup> *Ibíd.* pp. 38.

<sup>82</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. Ob. Cit. pp. 2.

1. Entre 1929 y 1935 se forma el régimen. “Se caracterizó por la lucha por determinar un mando único y conciliar las diferencias entre los caudillos de la revolución”.<sup>83</sup>
2. Entre 1935 a 1968 se gesta el fortalecimiento y madurez del régimen. “Se distinguió por el pluralismo político y social limitado, su inclusividad y su corporativismo, en la que se afinaron las notas del presidencialismo mexicano”.<sup>84</sup>

En este rubro, es importante la opinión de Rolando Cordera, quien considera que la transformación del sistema mexicano comienza a trazarse como proyecto, pero también en los hechos, después de 1968, ante el reconocimiento por parte de algunos grupos dentro de la coalición gobernante de que el propio desarrollo económico y social de México habían ya creado una situación de creciente pluralidad social y consecuentemente, de creciente diversidad en las perspectivas político-ideológicas, que necesitaban encontrar un cauce diferente al que ofrecía el tradicional sistema de partido. Esa es la óptica de los gobernantes, pero también buena parte de la visión de los nuevos grupos políticos que en esos años emergen en la escena.<sup>85</sup>

3. Entre 1977 y 1988 “el régimen entra en crisis e inicia un proceso de apertura política o liberalización: los partidos de izquierda abandonan la clandestinidad, se suceden reformas electorales y se genera un lento camino de limitación de las atribuciones presidenciales y de fortalecimiento de los poderes Legislativo, Judicial, del federalismo y del municipio”.<sup>86</sup>

Al respecto, René Delgado<sup>87</sup> manifiesta que de la administración de Miguel De la Madrid a la de Ernesto Zedillo, se desarrolla el debilitamiento del

---

<sup>83</sup> *Ibíd.* pp. 1.

<sup>84</sup> *Ibíd.* pp. 1.

<sup>85</sup> Cordera. *Ob. Cit.* pp. 438.

<sup>86</sup> Cárdenas. *Ob. Cit.* pp. 1

<sup>87</sup> Delgado, René. “El PRI: los agravios” en *Escenarios de la Transición en México*. Ed. Grijalbo. 2003. pp. 111.

presidencialismo mexicano en virtud de una serie de agravios cometidos contra el propio PRI.

En el caso de De la Madrid, cuando se dispone sanear las finanzas y adelgazar al “*Estado obeso*”, “golpea en primer lugar a la burocracia; es decir, recorta personal... deja sin trabajo a uno de los pilares del presidencialismo: la burocracia media y media baja... pero lo más grave es que golpea a la burocracia alta... cuando privatiza mil entidades del sector público de la economía, perdiendo mil plazas de empleo político”.<sup>88</sup>

En este aspecto, Rene Delgado advierte el hecho de que hasta ese momento, están dados tres círculos de participación priísta: el gobierno central, el Poder Legislativo, y cuando alguien no entra al gobierno o al gabinete legal, ni al legislativo, tiene la tercera opción en el sector público de la economía. “Recortar mil plazas de trabajo era cortar el tercer círculo de participación política priísta”.<sup>89</sup>

En el sexenio de Carlos Salinas, se generan otros agravios contra el PRI: lo golpea en términos ideológicos “cuando en aras de contar con el respaldo necesario para lograr el marco jurídico adecuado a la apertura económica... toca todos y cada uno de los artículos que nutrían la ideología priísta, el 27 constitucional, sobre la propiedad privada, el 130 relativo a la secularización del Estado y el 82 que prohibía a hijos de extranjeros aspirar a la presidencia”.<sup>90</sup>

Otro agravio de carácter político, lo constituyen las llamadas “*concertaciones*” pues para lograr el respaldo a la instrumentación jurídica de la apertura democrática, negocia posiciones políticas. “Era más fácil ser gobernador interino que constitucionalmente electo”.<sup>91</sup>

Un agravio interno, se deriva de la reforma política del PRI a partir de la XIV Asamblea en 1991 encabezada por Luis Donaldo Colosio. “El PRI pide abrir

---

<sup>88</sup> *Ibíd.* pp. 112.

<sup>89</sup> *Ibíd.*

<sup>90</sup> *Ibíd.*

<sup>91</sup> *Ibíd.*

a la competencia interna las candidaturas de elección popular... donde con cierta legitimidad se practica en Colima... la candidata del centro Socorro Díaz pierde frente al candidato regional... a partir de ese momento se cancelan las elecciones internas y se pasa a los candidatos de unidad”.<sup>92</sup>

Por otra parte, Rolando Cordera sostiene que un elemento definitorio es la importancia que se le atribuye a la idea de que el tránsito es posible a condición de que sea un cambio muy controlado desde arriba, muy gradual, evitando que el proceso político contamine las demás condiciones del desarrollo económico que prevalecen hasta finales de los setenta.

Cuando más adelante, “la crisis económica irrumpe, entonces el objetivo será impedir a toda costa que el proceso político altere la estabilización, el ajuste estructural y de cambio económico que se propone el gobierno de Miguel de la Madrid y que continúa el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Se trata de realizar un cambio sin poner en riesgo el poder de la coalición gobernante. Hay en consecuencia, una voluntad de cambio pero también, y al mismo tiempo, enormes resistencias a las modificaciones de fondo”.<sup>93</sup>

En esta etapa se expresa en síntesis la nueva pluralidad mexicana, producto del desarrollo económico y social y el agotamiento del tipo de presidencialismo que había venido operando en México y que, en efecto, en los años setentas aparecía a los ojos de muchos sectores sociales como una forma que podía salirse de control en cualquier momento.

El temor al presidencialismo como un poder arbitrario se exageró hasta convertirlo en bandera ideológica, pero el hecho, es que frente a los primeros signos de crisis política que más tarde anunciarían crisis económica y social, el gobierno utilizó recursos institucionales y parainstitucionales con una ineficacia cada vez mayor y con efectos sumamente corrosivos en el interior de las coaliciones.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> *Ibídem.*

<sup>93</sup> Cordera. *Ob. Cit.* pp. 439.

<sup>94</sup> *Ibídem.* pp. 440.

4. De 1988 a 1995 “corresponde a una fase terminal del régimen en que la apertura política se acelera, pero con riesgos muy claros de retroceso político, porque los sectores duros del régimen o no reformistas impiden y obstaculizan la democratización; sin embargo, la oposición avanza en los niveles locales y las crisis económica y de legitimidad coadyuvan a la catalización del proceso”.<sup>95</sup>

Al respecto, Cordera manifiesta que prevalecen notorias resistencias provenientes del sistema político y de las fuerzas dominantes, “como se observa de manera sistemática en la actuación de las llamadas corporaciones, particularmente en la pertinaz conducta de las fuerzas sindicales que desde hace años han manifestado su oposición a la reforma aduciendo que acarrearía, además de los problemas políticos, una suma adicional e inmanejable de dificultades de tipo social, relacionadas con el control sobre las fuerzas básicas de la sociedad”.<sup>96</sup>

5. De 1995 a 2000, desde la perspectiva de Cesar Cansino, se genera el fin de la transición. “Un proceso de transición democrática llega a su fin cuando existen evidencias de cuando menos uno de los siguientes acontecimientos:<sup>97</sup>

- a) Tiene lugar un pacto explícito e incluyente entre los distintos actores políticos, tanto los que buscan preservar el régimen de partida como los que propugnan por su transformación, el cual define y perfila una agenda del cambio en dirección democrática al tiempo que obliga y compromete a dichos actores en su cumplimiento;
- b) Se celebran las primeras elecciones libres y correctas, es decir, equitativas, transparentes y no inducidas desde lo alto, y;

---

<sup>95</sup> Cárdenas. Ob. Cit. pp. 1.

<sup>96</sup> *Ibíd.*

<sup>97</sup> Cansino, Cesar. Transición Mexicana 1977-2000. pp. 278.

- c) Se aprueba una nueva normatividad en las instancias legales para el caso y con la participación equitativa y equilibrada de todas las fuerzas políticas”.

Cansino señala que las transiciones democráticas exitosas han sido continuas, en la medida en que prevalecen acuerdos que aseguran a los actores del régimen de partida conservar algunos privilegios, a cambio de introducir mayor incertidumbre al proceso por la vía de las elecciones.

Advierte que los pactos, deben ser lo suficientemente amplios e incluyentes y las fuerzas de los principales actores lo suficientemente equilibradas como para que los acuerdos comprometan a todos y eviten en alguna proporción las tentaciones autoritarias o regresivas.<sup>98</sup>

- 6. A partir de 2001, la transición avanza hacia su consolidación. En opinión de José Antonio Crespo, “el problema que se enfrenta es que todo este proceso fue una etapa estrictamente electoral... que es la llave para entrar en otros aspectos de la democratización en los que estamos actualmente, y que presentan sus retos, más graves que lo que representó la democracia electoral”.<sup>99</sup>

Crespo hace hincapié en que “está pendiente una estructura normativa que permita conciliar la gobernabilidad con la democracia, dar eficacia a las acciones de gobierno, tomar decisiones de manera más ágil... no estamos convencidos de que el marco institucional heredado del régimen priísta sea el adecuado para estas circunstancias, para la mayor pluralidad y división de poderes que hay actualmente... la normatividad actual entorpece el proceso político en lugar de facilitar”.<sup>100</sup>

Asimismo, Crespo alerta que la legitimidad de la transición adquirida por el involucramiento de diversos sectores en la alternancia, como partidos, organizaciones cívicas, ciudadanos, medios de comunicación y sectores

---

<sup>98</sup> *Ibíd.* pp. 278.

<sup>99</sup> Crespo, José Antonio. *Ob.Cit.* pp. 40

<sup>100</sup> *Ibíd.* pp. 41.

académicos, pueda dilapidarse y aprovecharse debidamente, como ocurrió en la administración de Vicente Fox.

Por otra parte, desde el punto de vista de Sergio Aguayo Quezada, la transición en México atraviesa por un momento peculiar, dado que una parte importante de las instituciones que apuntalan la democracia no funcionan adecuadamente, por lo que el reto del país es que la democracia funcione, pues pudiera darse un proceso de involución.<sup>101</sup>

En este contexto, Aguayo Quezada sostiene que la transición en México experimentará una prolongación, vaticinando que tal vez en el 2013 tengamos una democracia consolidada.<sup>102</sup>

Por otra parte, para Jorge G. Castañeda, “la transición es mucho más que la alternancia: es el desmantelamiento de un régimen autoritario... no se puede seguir funcionando con las mismas reglas de un régimen autoritario en uno democrático... prueba de ello la estamos viviendo en los atolladeros del trabajo legislativo, el vacío que está llenando un Poder Judicial que no está preparado para ello”.<sup>103</sup>

Castañeda afirma que en los próximos 20, 30 o 40 años, México seguirá lidiando con la misma situación, por lo que propone como solución refundar la República “se necesita una legislación que sea funcional. Se necesitan leyes de quiebra y bancarrota hasta de expropiación, es decir, un andamiaje jurídico que en México no existe, fundar un Estado de Derecho real, con leyes lo suficientemente claras, simples y transparentes para que se puedan aplicar y al mismo tiempo que funcionen y representen un disuasivo real para el caos que se está viviendo”.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Aguayo Quezada, Sergio. “La Alianza que no fue” en Escenarios de la Transición en México. Ed. Grijalbo. 2003. pp. 18.

<sup>102</sup> *Ibíd.*

<sup>103</sup> Castañeda Gutman, Jorge G. “Dos visiones de una transición” en Escenarios de la Transición en México. Ed. Grijalbo. 2003. pp. 30.

<sup>104</sup> *Ibíd.* pp. 32.

## **2.1 Acciones y propuestas de la sociedad civil: motores de la transición**

A partir de la última década del siglo XX, la sociedad civil se coloca en el ámbito político en México en una posición capaz de influir contundentemente en la orientación del camino hacia la transición democrática.

Sin embargo, la lucha por ese ideal tiene una larga trayectoria previa. En la administración gubernamental de Lázaro Cárdenas (1934-1940), la reforma agraria y la expropiación petrolera permitieron que el gobierno contara con amplias bases sociales cuyos derechos fundamentales a la tierra, al trabajo y a la seguridad social fueron atendidos a cambio de formar organizaciones sindicales y campesinas aglutinadas en el partido del gobierno. Existía un Estado y un gobierno con mucha presencia en todos los ámbitos y una sociedad civil casi invisible.<sup>105</sup>

De 1958 a 1967, los ferrocarrileros, los maestros, los telegrafistas, los médicos y los estudiantes lucharon por los derechos a la libre asociación, a la libertad sindical, a la libre expresión, a la organización autónoma.

Sus luchas fueron consideradas por el gobierno como atentados materiales y simbólicos contra el control corporativo del Estado. La respuesta fue la cooptación de dirigentes, la amenaza, la represión y la cárcel a los activistas con el argumento de que cometían el delito de disolución social.<sup>106</sup>

Las garantías individuales y los derechos políticos básicos no estaban vigentes en el país. Estas primeras luchas civiles marcaron el nacimiento de la moderna sociedad civil mexicana.

El movimiento estudiantil de 1968 hizo suya la lucha contra el delito de disolución social por el que estaban presos muchos dirigentes de los movimientos obreros de finales de los años cincuenta y sesenta.

Un movimiento que había partido de la protesta contra la brutalidad policiaca se fue transformando en una enérgica lucha por el derecho a ser escuchados y en

---

<sup>105</sup> Reygadas Robles Gil, Rafael. La Construcción de sujetos ciudadanos colectivos. Democracia y Derechos Humanos en México. Tres estudios de caso. 2003. pp. 22.

<sup>106</sup> *Ibíd.*

contra de la represión, por el derecho a manifestarse, a reunirse, a expresarse libremente de manera pública, a construir un movimiento por las libertades democráticas y por los derechos civiles y políticos.<sup>107</sup>

El gobierno respondió con intentos de cooptación, división e infiltración, y finalmente, con la represión y la masacre del 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco.

La década de los setenta se caracteriza por el surgimiento de múltiples movimientos sociales: por la democracia sindical, la independencia de organizaciones campesinas, la transformación de las universidades, el derecho a un lugar digno donde vivir, por formar nuevos partidos políticos, la transformación del sistema por la vía armada.<sup>108</sup>

Este cúmulo de movimientos sociales incidió en la reforma política que derivó en el reconocimiento legal a las luchas por formar partidos políticos de oposición, y dio cobertura a las demandas de colonos, campesinos, sindicalistas y estudiantes que generaron grandes coordinadoras de masas centradas en la lucha por sus reivindicaciones.

La pluralidad y ampliación de los mismos y el riesgo de crecimiento de un movimiento armado, obligaron al Estado mexicano a abrir canales de interlocución con sujetos colectivos que en otro momento hubieran sido reprimidos.<sup>109</sup>

Como resultado de las políticas económicas instrumentadas por el gobierno con base en propuestas del Fondo Monetario Internacional (FMI), que a partir de los años ochenta generaron entre otros problemas pérdida de empleos e incremento de la pobreza, incrementaron exponencialmente el malestar popular, que se expresó en la respuesta social a los terremotos de 1985 y las elecciones presidenciales de 1988 donde el PRI perdió su hegemonía política.<sup>110</sup>

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se generaron diversos movimientos sociales que entre otros aspectos, influyeron en el contenido de la

---

<sup>107</sup> *Ibíd.*

<sup>108</sup> *Ibíd.* pp. 23.

<sup>109</sup> *Ibíd.* pp. 24.

<sup>110</sup> *Ibíd.*

reforma política de 1991, que dio lugar a dispositivos de vigilancia ciudadana y respeto del voto.<sup>111</sup>

### **2.1.1 Alianza Cívica: influencia en la política y fiel de la balanza**

En la década de los años noventa del siglo XX, las luchas sociales en torno a los procesos electorales se constituyeron en el principal escenario de los conflictos políticos.

En este contexto, es que en 1994 se crea Alianza Cívica como una articulación de diversos movimientos regionales y principales redes de ONG del país.<sup>112</sup>

En su origen se formó como efecto de un pacto temporal de las principales organizaciones civiles prodemocráticas existentes:<sup>113</sup>

- Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia;
- Movimiento Ciudadano por la Democracia;
- Academia Mexicana de Derechos Humanos;
- Acuerdo por la Democracia;
- Instituto Superior de la Cultura Democrática;
- Asamblea por el Sufragio Efectivo; y
- Fundación Arturo Rosenblueth.

La confluencia de estos grupos en Alianza Cívica le permite una importante capacidad técnica, presencia en los medios a través de periodistas reconocidos, influencia entre las organizaciones no gubernamentales por medio de sus redes y un contacto con las elites intelectuales.

Su única misión es observar las elecciones presidenciales de 1994. Su fortaleza reside en la experiencia adquirida en años anteriores por los grupos que la

---

<sup>111</sup> *Ibíd.* pp. 25.

<sup>112</sup> Olvera, Alberto. *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica.* pp. 10.

<sup>113</sup> *Ibíd.* pp. 16.

integran, la seguridad de contar con financiamiento para sus actividades y la disposición de miles de ciudadanos a apoyar iniciativas civiles que garantizaran la legalidad de una jornada electoral que en aquel tiempo se percibía ampliamente compleja.

Entre sus trabajos destaca que en mayo de 1994 presenta el primer informe sobre la cobertura de las campañas electorales en los medios de comunicación, en el que denuncia la notable parcialidad de los principales medios de comunicación. Este tipo de monitoreo sobre los medios es elaborado por la Academia Mexicana de los Derechos Humanos. Como efecto de este informe, el Instituto Federal Electoral (IFE) exhorta a los medios a actuar con equidad y objetividad.

Asimismo, en junio de ese año, a través de la Fundación Arturo Rosenblueth se difunden los resultados de una encuesta de opinión que analiza las expectativas de los ciudadanos ante el proceso electoral. Esta encuesta se convierte en un instrumento aplicable a prácticamente todas las elecciones que a partir de ese momento se ha realizan. Además, la Fundación propone aplicar un conteo rápido el día de la elección.

También la Fundación Rosenblueth instrumenta en julio de 1994 una revisión del padrón electoral, a través de una muestra en cinco de las principales ciudades del país, utilizando para ello la capacidad organizativa de los grupos integrantes de Alianza Cívica.<sup>114</sup>

Para atender la zona rural, Alianza Cívica formula un programa denominado “Ponte Vivo” por medio del cual se diseminan 4,500 observadores en puntos críticos. Al mismo tiempo, coordina la visita de 420 observadores extranjeros originarios de 24 países. Ante el Instituto Federal Electoral, Alianza Cívica promueve el registro de 11,800 observadores capacitados para su encomienda.

Con el fin de evaluar todos los aspectos del desarrollo de la jornada electoral, Alianza Cívica formula una guía de observación, en la que se registra todo tipo de hechos desde la apertura hasta el cierre de las casillas. Además, se monta un sistema de conteo rápido.

---

<sup>114</sup> *Ibíd.* pp. 18.

Al respecto, la jornada electoral que tiene lugar el 21 de agosto de 1994, es observada en una muestra estratificada y representativa de 24 mil casillas, las cuales son vigiladas por 18 mil ciudadanos, constituyendo una acción cívica sin precedentes en México.<sup>115</sup>

Cabe señalar que la observación es cuantitativa y cualitativa. Se registran los incidentes que puedan afectar el voto libre de los ciudadanos, comenzando por los procedimientos de instalación y apertura de casilla, la presencia de agentes de los partidos políticos en las mismas, la presión a votantes, la compra y coacción del voto, permitir a votantes no registrados votar y concluyendo con el recuento y registro de votos en las actas.

De gran relevancia resulta que se informa inmediatamente a la oficina central los resultados de la votación para llevar a cabo el conteo rápido, lo cual le permite a Alianza Cívica anticipar el resultado final.<sup>116</sup>

La observación tuvo dos objetivos complementarios, aunque excluyentes: o se impedía la posibilidad de un fraude masivo el día de la jornada electoral, permitiendo el triunfo de la oposición, o se demostraría la existencia de un fraude, impidiendo la imposición. Alianza Cívica confirma que ninguno de estos objetivos se cumple, dado que no hay fraude generalizado, pero la oposición tampoco gana.<sup>117</sup>

El informe final de Alianza Cívica del 21 de octubre de 1994, hace hincapié en que la elección es legal pero no legítima, pues prevalece una profunda inequidad en la competencia electoral, dado que el partido oficial cuenta con incalculables recursos, abrumadora cobertura en los medios y un manejo discrecional y clientelar de la política social, aunado a que en el ámbito rural se genera una generalizada compra y coacción del voto.<sup>118</sup>

A partir de las elecciones federales de 1994, en las que Alianza Cívica muestra su capacidad de influir en la política y jugar un papel fundamental para evitar una

---

<sup>115</sup> *Ibíd.* pp. 19.

<sup>116</sup> *Ibíd.* pp. 20.

<sup>117</sup> *Ibíd.*

<sup>118</sup> *Ibíd.* pp. 21.

confrontación entre actores políticos que diera lugar a desestabilización, ha continuado con la observación en elecciones locales y federales.

Actualmente, la organización se distingue por su misión circunscrita en su carácter “independiente, plural y apartidista que busca contribuir a la transición a la democracia impulsando la participación ciudadana en los asuntos públicos”.<sup>119</sup>

Sobresale que a partir de 2004 Alianza Cívica promueve una propuesta de reforma electoral, que en algunos rubros ha avanzado, en la que propone entre otros temas, la necesidad de una ley de partidos políticos, que establezca mecanismos para democratizar la vida interna de los partidos, de transparencia y rendición de cuentas, destino de los bienes de los partidos ante la pérdida de registro y profesionalización de sus cuadros y dirigentes; que el IFE participe en las elecciones internas de los partidos políticos; revisión de la fórmula de financiamiento público a partidos; mecanismos de fiscalización del financiamiento; contratación de medios de comunicación; tiempos y regulación de precampañas y campañas; financiamiento a precampañas; coaliciones; candidatos independientes; compactación del calendario electoral para que se realice una sola vez al año; delitos electorales; voto de mexicanos en el extranjero y reelección legislativa.<sup>120</sup>

## **2.2 Sociedad civil y gobierno: coordenadas de una nueva relación**

En el marco de las campañas electorales federales del año 2000 para la Presidencia de la República, el candidato de la Alianza por el Cambio<sup>121</sup> Vicente Fox Quezada, asume ante ONG representadas en la Red denominada Poder Ciudadano<sup>122</sup> diversos compromisos que conforman la *Agenda Nacional de la Sociedad Civil*.

---

<sup>119</sup> Ver sitio Web de Alianza Cívica: <http://www.alianzacivica.org.mx/>.

<sup>120</sup> Alianza Cívica. Propuestas de Reforma Electoral 2004.

<sup>121</sup> Esta Alianza se integró por los partidos Acción Nacional (PAN) y Verde Ecologista de México (PVEM).

<sup>122</sup> Esta Red está integrada por más de 600 ONG a nivel nacional. El grupo coordinador lo conforman Alianza Cívica (AC), Causa Ciudadana, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Fundación Arturo Rosenblueth, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC).

Dicha Agenda contiene 24 compromisos agrupados en siete grandes ejes temáticos: estrategia económica; reconstrucción económica del campo; reconocimiento pleno de los derechos indígenas; reforma democrática del Estado; participación ciudadana; vigencia de los derechos sociales; y políticas para la equidad y la diversidad.

Cabe señalar que adicionalmente, Fox Quezada añade diez compromisos, firmando un total de 34<sup>123</sup>. En esencia, los adquiridos extraordinariamente, refieren lo siguiente:

1. Mantener el carácter laico del Estado mexicano y de la educación pública.
2. Acotar legalmente las facultades del presidente y garantizar la autonomía y equilibrio de los poderes de la unión.
3. Respetar la libertad, diversidad y pluralidad de la sociedad mexicana.
4. Crear condiciones políticas para la solución pacífica del conflicto en Chiapas y el desarme de grupos armados en el país.
5. Eliminar la discriminación y exclusión de grupos minoritarios y promover políticas públicas para lograr la equidad de género.
6. Priorizar y aumentar sustantivamente los recursos a la educación e investigación, combatir el rezago educativo e incrementar el promedio de escolaridad y calidad educativa.
7. Combatir complicidades, privilegios y corrupción.
8. Defender la soberanía de México para insertarlo en los procesos de globalización con el fin de elevar el nivel de vida de la sociedad. No privatizar Pemex y la CFE.
9. Establecer una política social que combata pobreza y desigualdades, evitar que los programas sociales se utilicen con fines electorales,

---

<sup>123</sup> Acta Recepción del documento Responsabilidades y Compromisos que asume el Candidato a la Presidencia de la República por la Alianza por el Cambio C. Vicente Fox Quezada con las organizaciones de la sociedad civil, durante el II Encuentro de Poder Ciudadano el 2 de junio de 2000.

impulsar esquemas de desarrollo salvaguardando el medio ambiente, reactivar la agricultura e incluir a la sociedad civil en la gestión de demandas ciudadanas y supervisión de acciones de gobierno.

10. Culminar el proceso de reforma electoral.

La importancia de los compromisos firmados, tiene un doble significado, por un lado, las organizaciones civiles demostraron su capacidad de propuesta al construir la Agenda Nacional de la Sociedad Civil y por otro, hicieron evidente su capacidad de convocatoria, al realizar los encuentros no sólo con el candidato de la Alianza por el Cambio, sino con los otros candidatos presidenciales (excepto el del PRI) durante la campaña electoral<sup>124</sup>.

### **2.2.1 Poder Ciudadano y la Agenda Nacional de la Sociedad Civil**

La Agenda Nacional de la Sociedad Civil puede entenderse como un instrumento de las ONG para impulsar sus objetivos de democracia, equidad y vida digna. Poder Ciudadano, es la fuerza motora de la sociedad civil (el poder es la gente) que puede hacer realidad la agenda, a través de su participación activa en la vida pública.

La yuxtaposición del instrumento y la fuerza, han significado un amplio trabajo entre las ONG para obtener puntos de vista y buscar consensos que le han dado consistencia a las propuestas e incidencia a las acciones.

En este contexto, el antecedente que sustenta la Agenda lo constituye el proyecto denominado “Acción Ciudadana por la Democracia y la Vida”, el cual se presenta públicamente el 12 de agosto de 1999, por el grupo coordinador de Poder Ciudadano.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Los otros candidatos contendientes fueron: Gilberto Rincón Gallardo del Partido Democracia Social; Porfirio Muñoz Ledo del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; Cuahutémoc Cárdenas de la Alianza por México; Manuel Camacho Solís, del Partido del Centro Democrático; y Francisco Labastida Ochoa del Partido Revolucionario Institucional.

<sup>125</sup> Guerrero, Claudia. “Diseñarán ONG agenda rumbo al 2000” en Reforma. México. Agosto 13, 1999. pp. 12.

Este grupo de ONG coinciden en la necesidad de rearticularse, tener identidad e iniciativa propia como sociedad civil, por lo que acuerdan construir una agenda común cuya fuerza sea el consenso de grupos, organizaciones y ciudadanía de todas las regiones del país, con el fin de contribuir a cambios que produzcan mayor democracia y equidad y no sólo un mejor reparto del poder.

En opinión de Alberto Azis Nassif<sup>126</sup> la intención de generar una agenda, es importante “porque se trata de una acción de cientos de organizaciones que forman parte de una amplia red social en todo el país; es la primera vez que ocurre de esta forma; y es una expresión del nivel de organización de amplias franjas de la sociedad... se trata de la emergencia de una sociedad red que tiene una orientación emancipadora... establecen una crítica al productivismo y a la sociedad patriarcal”.

El objetivo, es lograr “nuevas formas de presencia pública de las organizaciones civiles en gobierno y para exigir y contribuir a la transformación de situaciones intolerantes de nuestra vida nacional”.<sup>127</sup>

La dinámica de los trabajos para la elaboración de la agenda, se traduce en la realización de doce encuentros regionales en Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Valle de México, Veracruz y Zacatecas.

Los días 8 y 9 de octubre de 1999, se realiza en la ciudad de México, el Primer Encuentro Nacional de Poder Ciudadano del que se desprendieron las siguientes propuestas que forman parte de la Agenda Nacional de la Sociedad Civil:<sup>128</sup>

- Instrumentar una nueva política económica que logre crecimiento sostenido con equidad para lograr empleo, salario remunerador, recuperación del campo y un desarrollo social integral. Que equilibre el sector externo con el desarrollo del mercado interno y compagine la apertura comercial con las necesidades estratégicas de desarrollo y soberanía. Que fomente un desarrollo regional

---

<sup>126</sup> Aziz Nassif, Alberto. “Poder Ciudadano” en *La Jornada*. México. Octubre 12, 1999. pp. 19.

<sup>127</sup> Agenda Ciudadana por la Democracia y por la Vida. *Agenda Nacional de la Sociedad Civil*. Poder Ciudadano. Folleto. México. 2000.

<sup>128</sup> *Ibíd.*

armónico, fortalezca el sector social y articule con una estrategia diferenciada al México avanzado y globalizado, con el México en crisis, formado por quienes tienen empleo con salarios recortados y por las medianas y pequeñas empresas, casi en quiebra y el México excluido que vive en situaciones de pobreza extrema.

- Reactivar y recuperar la capacidad productiva del campo, mediante una política de emergencia con estrategias de largo plazo, que genere nuevas condiciones de financiamiento y comercialización para los productos agrícolas, impulse la diversificación productiva y los procesos de valor agregado, y recupere el medio ambiente para alcanzar el desarrollo sustentable y la autosuficiencia alimentaria.
- Reconocer los derechos y culturas indígenas en cumplimiento estricto de los Acuerdos de San Andrés, que contienen el derecho a la libre determinación y la autonomía, para el cuidado y disfrute de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, así como el reconocimiento de sus sistemas normativos, cultura y formas de organización.
- Fortalecer la división de poderes, el federalismo y el municipio libre, a través de una reforma democratizadora del Estado, que reestructure el sistema de procuración y administración de justicia, mediante la autonomía del ministerio público, la depuración de los cuerpos policiacos, la ampliación de la competencia de las Comisiones de Derechos Humanos, con el carácter vinculante de sus recomendaciones y revierta la participación del Ejército en los cuerpos y tareas policiacas.
- Garantizar la vigencia del derecho de asociación y organización, para eliminar los mecanismos del control corporativo que atentan contra la libertad de organización sindical, campesina, vecinal, profesional, empresarial, civil y ciudadana. Legislar para el fomento de las actividades de desarrollo y bienestar social de las organizaciones civiles.
- Reglamentar los artículos 6, 7 y 8 de la Constitución para garantizar el derecho a la información sobre los asuntos públicos, el ejercicio pleno del derecho de

petición, el acceso de la sociedad a los medios de comunicación y mayor transparencia y participación social en el régimen de concesiones a los medios de comunicación.

- Reformar la Constitución y legislar para reconocer las formas directas de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la consulta popular con carácter vinculante.
- Promulgar una ley de participación ciudadana y crear una nueva institucionalidad para la relación gobierno-sociedad, que posibilite la participación ciudadana en la definición, ejecución y vigilancia de las políticas públicas, con instancias como Consejos municipales, estatales y federales para la salud, la educación, el desarrollo social, rural y urbano.
- Modificar las prioridades presupuestales para lograr el crecimiento real del gasto social, destinando recursos suficientes para educación, salud, vivienda, recuperación del campo y fomento de la nueva política económica, reduciendo gastos militares, policiacos y de intereses de las deudas interna y externa. Modificar de fondo la coordinación fiscal, para aumentar gradual y sustantivamente los recursos para los municipios y los estados.
- Legislar la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo a las Convenciones Internacionales firmadas por México, para garantizar el acceso universal a la educación y el desarrollo de un sistema público educativo de calidad y gratuito a todos los niveles; y elevar a rango constitucional el derecho a la salud, a un medio ambiente sano y a la alimentación.
- Impulsar un plan nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres, que garantice su plena incorporación en todos los ámbitos de la vida nacional, mediante acciones afirmativas y mecanismos efectivos contra todas las formas de discriminación.
- Garantizar el reconocimiento a la diversidad social mediante políticas que posibiliten el respeto a los derechos de los niños y las niñas, los y las jóvenes,

las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y el respeto a la preferencia sexual.

En el marco del III Encuentro de Poder Ciudadano<sup>129</sup> en el que participan 125 ONG de 21 estados de la República, así como representantes de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, además de miembros del equipo de transición de Vicente Fox, se formulan como objetivos:

1. Relanzar a Poder Ciudadano como plataforma de confluencia de la sociedad civil para la interlocución, incidencia y seguimiento de la Agenda Nacional, frente al gobierno y congreso federal, gobiernos y congresos estatales.
2. Consensuar las principales propuestas legislativas y de programas de gobierno derivados de la Agenda y de los compromisos firmados por Vicente Fox con Poder Ciudadano para que sean impulsados en una primera etapa de interlocución.
3. Diseñar una estrategia operativa que permita la confluencia, interlocución y seguimiento de los compromisos de la Agenda de manera común y organizada.

En relación al primer objetivo, las ONG demandan al gobierno electo, el reconocimiento y respeto a su lugar en la sociedad, a través de que se tomen en cuenta sus propuestas relativas a programas y planes de gobierno; para el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, presupuesto y lineamientos para la agenda legislativa del Congreso.

Referente al segundo objetivo, las propuestas legislativas y de programas de gobierno susceptibles de discutirse en una primera etapa de interlocución, involucra los temas de política económica, reforma democrática del Estado e iniciativas nacionales de paz:

---

<sup>129</sup> Se realizó el 12 y 13 de septiembre de 2000 en la Casa Jaime Sabines, ubicada en Avenida Revolución 1747, Colonia San Ángel, en la ciudad de México.

- En materia económica, se exige la participación amplia de ONG en la conformación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos 2001, con el fin de influir en la construcción de una política financiera que combata la desigualdad y la inequidad. Asimismo, exhortan a crear un nuevo pacto nacional para el campo, la tipificación de una nueva Ley de Desarrollo Rural y designar el 6% del gasto público para desarrollo agropecuario, el cual aumentará 1% anualmente. Las ONG plantean la creación de una Contraloría Ciudadana que reciba reportes de gasto público.
- En cuanto a la reforma democrática del Estado, se acuerda modificar la Constitución para posibilitar la iniciativa legislativa ciudadana, así como plebiscito y referéndum con carácter vinculatorio. Que el IFE tenga atribuciones para investigar y sancionar las prácticas de compra y coacción del voto; y aprobación de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.
- En el tema del conflicto en Chiapas, las ONG consideran que se requiere una nueva estrategia de Estado que priorice el establecimiento de condiciones para la paz por encima de la reanudación inmediata del diálogo, a fin de actuar bajo la lógica política y no militar. Desmilitarizar los territorios indígenas y dismantelar a grupos paramilitares y cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. Asimismo, consultar la pluralidad de pueblos indios y propiciar la participación del conjunto de la sociedad civil nacional e internacional en tareas de desarrollo sustentable, paz y reconciliación.

En el tercer objetivo, orientado a definir una estrategia operativa que permita la confluencia, interlocución y seguimiento de los compromisos de la Agenda, tiene como primera acción, entregar a representantes de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y a integrantes del equipo de transición en los temas social, político, judicial y económico, las conclusiones y exigencias de las ONG durante el Encuentro.

Entre los pronunciamientos de los representantes del presidente electo, destacan los siguientes:

- Se enfatiza la voluntad política y compromisos con las ONG para reunirse y aterrizar las propuestas. Se anuncia la creación de una instancia de interlocución.
- Se invita a las organizaciones a evaluar programas sociales e incidir en el diseño de estos, así como crear una coordinación para reunir a todos los organismos sociales con el fin de no dispersar los trabajos y proyectos en la materia.

En suma, la importancia del Encuentro se inscribe en la oportunidad con la que actúan las ONG ante la posibilidad real que tienen de consolidar una relación interactiva con el gobierno federal e incidir en la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas.

### **2.2.2 Idilio y frenesí: del odio a la luna de miel**

La relación de distanciamiento prevaleciente entre las ONG y el gobierno federal, comienza a revertirse una vez definida la elección a favor de Vicente Fox Quezada. Ambas instancias inician el intercambio de opiniones y reuniones, que cimientan la institucionalización de dicha relación.

Entre los factores que sustentan tal proceso, destacan los siguientes:

- En agosto del año 2000, Vicente Fox convoca a una mesa de diálogo entre la sociedad civil y el equipo de transición. Al respecto, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), presidida en aquel momento por Mariclaire Acosta Urquidí, entrega una carta<sup>130</sup> con motivo de la reunión sostenida el 17 de agosto del año 2000 entre el Presidente electo y diversas ONG, en la que la dirigente sostiene la siguiente postura:
  - Reconoce el hecho de que por primera vez un presidente electo se reúne con organizaciones de la sociedad civil mexicana comprometidas con los

---

<sup>130</sup> Carta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos al presidente electo Vicente Fox Quesada en reunión con ONG. México D.F., a 17 de Agosto de 2000. <http://www.laneta.apc.org/cmdpdh/bol36.htm>

derechos humanos, con el fin de conocer las inquietudes y preocupaciones de las ONG sobre la situación de los derechos humanos en México.

- Expone un panorama general de los principales problemas de derechos humanos existentes en el país, en el que según su opinión, son producto de la corrupción y el autoritarismo, así como de la relación económica y política con los países de América del Norte, sobresaliendo casos relativos a migración, combate a narcotráfico e inseguridad pública, militarización y regresión en el sistema de justicia.
  - Sugiere que se inicie una reforma al sistema de administración de justicia, en la que se respeten los derechos humanos; se homologuen las leyes y las prácticas institucionales a los estándares internacionales en la materia.
  - Denuncia que ningún gobierno ha tenido una política coherente y propositiva en materia de derechos humanos e invita a que gobierno y sociedad civil instrumenten una política integral para los derechos humanos en México y propone utilizar como punto de partida las recomendaciones de los organismos intergubernamentales de las Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos, para la protección de estos derechos, dirigidas al gobierno de México en los últimos años.
  - Enfatiza que México requiere un enfoque binacional para los problemas de derechos humanos compartidos con los Estados Unidos, por lo que refiere la urgencia de crear una instancia conjunta --a la manera de los acuerdos bilaterales de protección ambiental y laboral-- para derechos humanos.
  - Llama a que el tema de los derechos humanos, sea atendido bajo la acción concertada y corresponsable entre gobierno y sociedad.
- En Toronto, Canadá, el 23 de agosto del mismo año, Vicente Fox se reúne con 21 ONG de ese país, entre las que destacan Found for Federation y Coalición para la Justicia en las Maquiladoras, con el fin de crear consenso sobre su disposición de apertura para que “los procesos ecológicos, laborales, de federalismo, de trato a los discapacitados, sean observados por grupos

extranjeros” y las invita a “hacer propuesta concretas para solucionar los problemas de México”.<sup>131</sup>

Asimismo, ofrece incluir en su programa de gobierno, las opiniones de las ONG, además de asegurar que “nosotros ofrecemos un gobierno respetuoso y promotor de los derechos humanos, pero también pedimos a las ONG su participación responsable en la vigilancia de que esto se cumpla, a fin de que todos los rezagos que tenemos en el cuidado al medio ambiente, la defensa de los derechos de los trabajadores y la atención a los inmigrantes, entre otros, tengan respuesta puntual”.<sup>132</sup>

- El 24 de agosto de 2000, en Washington, Estados Unidos, Fox Quezada sostiene un encuentro con ONG de derechos humanos de ese país, entre las que destacan Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Sierra Club, ante las cuales plantea que las agrupaciones civiles tendrán que jugar un papel clave en la construcción de una nueva relación basada en el desarrollo sustentable.

En el evento, las ONG demandan que se libere al general José Francisco Gallardo, declarado por la organización Amnistía Internacional preso de conciencia por proponer la creación de un Ombudsman militar, así como los líderes ambientalistas de Guerrero, Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera, terminar con la impunidad y cambiar la actitud de México ante observadores internacionales.<sup>133</sup>

- El 13 de noviembre del año 2000, durante la Reunión Anual de las Organizaciones de la Sociedad Civil, auspiciada por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)<sup>134</sup>, en la que participa Vicente Fox, se compromete a fortalecerlas a través de las siguientes acciones:

---

<sup>131</sup> Fuentes, Víctor. “Pide Fox ayuda a ONG” en Reforma. México. Agosto 24, 2000. pp. 7.

<sup>132</sup> Venegas, Juan Manuel. “Anuncia el presidente electo en Toronto que envió un comunicado al EZLN. La solución al conflicto en Chiapas, por la vía del diálogo” en La Jornada. México. Agosto 24, 2000. pp. 19.

<sup>133</sup> Brooks, David. “Conquistó simpatía y apoyo de influyentes ONG estadounidenses” en La Jornada. México. Agosto 25, 2000. pp. 25.

<sup>134</sup> González, Cecilia. “Ofrece Fox a ONG incentivos fiscales” en Reforma. México. Noviembre 14, 2000. pp. 4.

- Incluir incentivos para las organizaciones de la sociedad en su proyecto de reforma fiscal.<sup>135</sup>
- Canalizar parte de la inversión pública en materia social a través de las ONG.
- Impulsar el desarrollo de las organizaciones de la sociedad, desde una perspectiva democrática e incluyente... “porque tengo la certeza de que son grandes incubadoras de ideas, libertad, talento y creatividad”.
- Construir una relación subsidiaria entre los servidores públicos, las organizaciones civiles y los ciudadanos y establecer lazos horizontales de cooperación con la sociedad civil.
- Alentar la formación de más organizaciones de carácter ciudadano, promover un nuevo marco legal para su operación y brindarles claras garantías de autonomía.

Cabe señalar que en el evento, Ricardo Govela, miembro del equipo de transición de Vicente Fox, refiere que “para fortalecerse y aprovechar el apoyo que recibirán durante la próxima administración, las organizaciones de la sociedad civil deben dejar atrás el protagonismo y la competencia entre ellas” e indica que “... el reto inmediato de las denominadas ONG es superar las debilidades y la desorganización con la que han trabajado durante años... pues aún hay instituciones que sólo buscan impulsar sus propios proyectos, no visualizan la construcción de políticas públicas... la transición que está viviendo el país implica un cambio de actitud, hay una nueva realidad, pero sigue habiendo una gran competencia por tener el

---

<sup>135</sup> Cabe señalar que algunas propuestas de financiamiento de las ONG, sugieren crear un fondo de coinversión social integrado con los recursos manejados por el Instituto de Desarrollo Social, la Lotería Nacional, Pronósticos Deportivos y los bienes de beneficencia pública, así como bienes incautados por la PGR. González, Cecilia. “Piden ONG fondo para asistencia” en Reforma. México. Noviembre 10, 2000. pp. 13.

liderazgo de la sociedad civil, hay muchos protagonismos, y entonces el reto es actuar con humildad”.<sup>136</sup>

- El 27 de noviembre de 2000, Vicente Fox nombra a Mariclaire Acosta Urquidi, como Embajadora Especial de los Derechos Humanos y la Democracia, lo que implica un mayor compromiso del gobierno hacia los derechos humanos y la integración corresponsable de la sociedad civil en la definición de políticas públicas en diversos temas.
- El 5 de enero de 2001, Rogelio Gómez Hermosillo, dirigente de Alianza Cívica, es designado director del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) de la Secretaría de Desarrollo Humano, instancia que administra el Fondo de Coinversión Social, que otorga apoyos económicos a proyectos de las organizaciones civiles.<sup>137</sup>

Cabe advertir que la importancia de las reuniones y compromisos surgidos en el diálogo nacional convocado en agosto del 2000 por Vicente Fox, tiene como resultado la participación de 500 ONG, 16 redes temáticas, regionales y nacionales, así como el ofrecimiento a las organizaciones civiles para encargarse de formular los programas de asistencia social del gobierno.

Las ONG elaboraron un documento titulado “*Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada*” que sustenta las conclusiones de 20 mesas de trabajo instaladas durante el diálogo, de las cuales seis atienden el tema de fortalecimiento de la sociedad civil, trece estudian lineamientos de políticas públicas para atender a grupos y sectores sociales y vulnerables y una destinada al tema de economía social, en las que se proponen reformas legales.

En términos generales, el documento de conclusiones propone reformas legales tendientes a combatir la pobreza extrema y revertir la exclusión social, consolidar

---

<sup>136</sup> González, Cecilia. “Piden a organizaciones civiles dejar atrás el protagonismo” en Reforma. México. Noviembre 14, 2000. pp. 4.

<sup>137</sup> Melgar, Ivonne. “Ingresa a equipo de Sedesol dirigente de Alianza Cívica” en Reforma. México. Enero 6, 2001. pp. 14.

la defensa de los derechos humanos, crear una oficina presidencial de enlace que respete plenamente la autonomía de las organizaciones, crear un fondo social para sus proyectos con una supervisión de la Contraloría Social y una partida específica para investigación y prevención de desastres.

Asimismo, las ONG proponen reconocimiento legal a la pareja lésbica o gay, establecer el respeto al libre uso del cuerpo y promulgar una ley federal que penalice la discriminación de las personas con otras preferencias sexuales. Se sugiere constituir la figura de defensoría de la mujer, con capacidad y competencia para juzgar casos y en materia de economía social, apoyar a los micro negocios.<sup>138</sup>

### **2.2.2.1 Las primeras acciones. Alianza Ciudadana**

Como resultado del acercamiento entre las ONG y el gobierno de la República, así como de los compromisos asumidos en noviembre de 2000 por Vicente Fox, se constituye la coordinación presidencial para la Alianza Ciudadana.

Esta oficina responde al interés del presidente de impulsar una nueva relación gobierno-sociedad civil, a favor de las prioridades nacionales, a fin de alentar y facilitar la participación ciudadana en la definición de políticas públicas.

A través de la Alianza se reconoce en el trabajo de las ONG un poderoso motor para el desarrollo social de México y busca en consecuencia, conducir la nueva relación.

Al respecto, la Presidencia de la República refiere que “la Alianza Ciudadana es creada a fin de mantener viva la esperanza de cambio y transformación que se ha suscitado en la ciudadanía... para aconsejar al presidente acerca de aquellas acciones que la mantengan viva y para alentar a la ciudadanía, depositaria original

---

<sup>138</sup> Jiménez Caliz, Eugenia. “Organizaciones civiles exigen un nuevo marco legal” en Milenio. México. Enero 9, 2001. pp. 36.

de aquella esperanza, a la participación democrática en los programas y políticas de gobierno”.<sup>139</sup>

Entre las funciones asignadas a la Alianza Ciudadana sobresalen: “llevar eficazmente una estrecha y transparente relación de los ciudadanos, sus organizaciones civiles, los líderes de opinión con el presidente... (para) promoverla... organizará todo tipo de eventos, foros, conferencias, mecanismos y dinámica de relación... y será un puente entre el Gobierno y los organismos de la ciudadanía y la sociedad...”<sup>140</sup>

Las ONG y el presidente reunidos en la Residencia Oficial de Los Pinos fijan sus posturas sobre su nueva relación. Este encuentro tiene un significado de gran trascendencia, pues se constituye como el primer paso para institucionalizar dicha relación y revertir las desconfianzas mutuas heredadas del antiguo régimen gubernamental.

Sin duda, la reunión es un hito en la historia de las ONG, pues por primera vez un presidente en funciones en los albores de su administración asume, de cara a la nación, compromisos que no sólo reivindican lo dicho durante la campaña, sino que dejaban suponer la posibilidad de que adquiriesen un carácter político de inclusión, corresponsabilidad y apoyo mutuo.

La postura de las ONG en el encuentro con Vicente Fox, puede resumirse del siguiente modo:

- En representación de Mujeres en Lucha por la Democracia, Magdalena García Hernández<sup>141</sup> propone tres puntos estratégicos para consolidar el sector:

---

<sup>139</sup> Versión estenográfica de la conferencia de prensa del coordinador Presidencial para la Alianza Ciudadana, realizada en el Salón Carranza en la Residencia Oficial de Los Pinos. Diciembre 14, 2000. <http://www.presidencia.gob.mx>.

<sup>140</sup> *Ibíd.*

<sup>141</sup> Diversas intervenciones con motivo del encuentro Gobierno-sociedad civil. Los Pinos, 28 de febrero de 2001. Página Web de Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gob.mx>. Por parte de las ONG, además de García Hernández, participó Michelle del Bosque Rodríguez, en representación de la Red Mexicana de Servicio de Emergencia, A.C., quien formalmente entregó a Vicente Fox el documento denominado “Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada”. Asimismo, participó Blanca Villaseñor Roca, directora de Albergue del Desierto para Menores Migrantes, A.C. quien presentó una breve semblanza histórica de las ONG en México.

1. Aprobar el proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Propone que el ordenamiento jurídico para las ONG debe orientarse al fomento y no al control. Que se debe fundamentar el respeto a la libertad de asociación, autonomía e independencia de las organizaciones civiles.

2. Establecer los mecanismos e instrumentos institucionales de participación de las organizaciones civiles en el ámbito público y gubernamental (sic).

Señala que es necesario reconocer el derecho a participar en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes, programas y políticas públicas, definición y transparencia de las atribuciones de la administración pública en su relación con las organizaciones civiles. Hace hincapié en que un cambio de fondo en la relación gobierno-sociedad civil supone establecer mecanismos e instrumentos permanentes.

3. Destinar fondos y determinar instrumentos financieros para realizar los proyectos de las organizaciones civiles.

Propone la creación de fondos para que fundaciones y organizaciones civiles atiendan actividades de salud, educación, ecología, cultura, derechos humanos, desarrollo rural y comunitarios. Que los fondos provengan de la Lotería Nacional, Pronósticos Deportivos, beneficencia pública y fondos de coinversión institucionales.

Asimismo, García Hernández propone que en el manejo de los diversos fondos estén presentes miembros de las organizaciones civiles, como una forma de participación democrática para la canalización adecuada de los recursos con la colaboración de empresarios, inversionistas extranjeros, operación internacional y fondos locales para impulsar acciones de desarrollo desde la escala municipal hasta nacional.

El presidente de la República<sup>142</sup> asume una actitud de apertura hacia las ONG y de propuestas orientadas a crear canales de participación para las organizaciones en la vida política del país:

- Manifiesta que las organizaciones de la sociedad civil deben participar por derecho propio y porque gracias a su cercanía con la gente pueden aportar soluciones a los problemas sociales.
- Externa su voluntad de que la vida interna de las ONG sea decidida con absoluta libertad y no habrá injerencia por parte del gobierno.
- Asume el compromiso de impulsar un marco jurídico para el reconocimiento de las organizaciones civiles, en el que se alienten y promuevan sus labores, respetando su autonomía y se facilite su desarrollo y mayor participación de las políticas públicas; que cada secretaría y dependencia tenga mecanismos institucionales para la participación de las ONG; formulación de un registro nacional de las organizaciones de la sociedad civil; crear canales adecuados para que reciban información pública que requieran sus labores; crear una política tributaria que abra espacios a las ONG, acompañada de mecanismos de profesionalización y desregulación.

La yuxtaposición de la muestra de voluntad política del gobierno de la República por construir una nueva relación con las ONG materializada en la Alianza Ciudadana, así como las propuestas de las organizaciones civiles contenidas en el documento titulado *“Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada”*, constituyen el cimiento de la relación ONG-gobierno.

Consideramos que ambos elementos son mutuamente necesarios y complementarios. Uno constituye la vía de canalización de las propuestas de las organizaciones, mientras que las “conclusiones y propuestas de las organizaciones civiles y el equipo de transición”, es un compendio que consagra

---

<sup>142</sup> *Ibídem.*

puntos de vista, idealismos, sugerencias, anhelos y esperanzas de las ONG por construir una nación justa y democrática.

En suma, es factible considerar que la Alianza Ciudadana aparece en su momento, como el puente formal de la relación ONG-gobierno.

#### **2.2.2.2 Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.**

A lo largo de más de una década, organizaciones de la sociedad civil promovieron procesos de consulta con diversos grupos de todo el país e impulsaron iniciativas para el reconocimiento de su quehacer social, a fin de que se establezcan las bases de un nuevo pacto en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, y se amplíe la incorporación de la participación ciudadana a las políticas del Estado.<sup>143</sup>

El presidente Vicente Fox firmó el 30 de enero de 2004, el Decreto de *Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, acto durante el cual manifestó que “al reconocer como entidades de interés social a las organizaciones de la sociedad civil, la democracia da un paso más y se

---

<sup>143</sup> Los esfuerzos de las organizaciones civiles por coadyuvar a la formulación de una ley que les otorgue personalidad jurídica propia, no es reciente, de hecho se remonta a 1989, cuando inicia un proceso de discusión con la Secretaría de Hacienda por excluir a las asociaciones civiles de la categoría de personas morales con fines no lucrativos, pasando a ser contribuyentes del impuesto sobre la renta. Con ello las ONG comienzan a buscar alternativas que expresen en términos jurídicos y fiscales el carácter de su identidad. En 1990 las ONG forman la “Comisión organizadora del Frente de Asociaciones Civiles de la República Mexicana” para rechazar la decisión de Hacienda. Se convoca a un seminario sobre la Situación y Perspectivas de las Instituciones Privadas de Asistencia, Promoción y Desarrollo Social en México, con el lema “Por una sociedad civil más comprometida”. El resultado del seminario fue la constitución de una comisión promotora para convocar a una reunión nacional para difundir los acontecimientos y analizarlos ante un gran número de ONG. Se propuso realizar un segundo seminario, del que emana una iniciativa a la Miscelánea Fiscal buscando beneficiar a las asociaciones civiles. Se inició un diálogo con la Secretaría de Hacienda, del cual las ONG formulan la primera iniciativa de ley para las organizaciones civiles. En 1995 se crea en la Cámara de Diputados la Comisión de Participación Ciudadana y a partir de entonces se incrementa el diálogo entre ONG y legisladores. Castillo Medina, José Antonio. El Papel de las ONG de Derechos Humanos en México. Alcances, Significados y Retos hacia el Siglo XXI. pp. 150 a 165. Tesis de maestría. FCPyS-UNAM.

amplían los horizontes de la relación de los ciudadanos entre sí con el gobierno”.<sup>144</sup>

Al aprobarse la Ley, se reconoce el aporte de las actividades que realizan las OSC en todo el país, en campos de acción social como educación, equidad de género, medio ambiente, desarrollo comunitario, salud, ciencia y tecnología, arte, cultura, derechos humanos, entre otros.

En esta ocasión, el jefe del Ejecutivo enfatizó que de manera conjunta el gobierno y la sociedad civil avanzaron en la creación de mayores espacios para la participación democrática y subrayó diferencias entre el viejo y nuevo régimen: “en el pasado se vio con recelo la participación ciudadana, nosotros le dimos la bienvenida, la incorporamos a nuestros proyectos y programas... en el pasado el poder ciudadano vivió atado por el viejo corporativismo, hoy el gobierno garantiza la más amplia, plena libertad de asociación a la sociedad civil, a la ciudadanía y confía en su capacidad de autorregulación”.<sup>145</sup>

Con la publicación de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004, concluyó ese largo proceso que se caracterizó por los siguientes momentos:

- En el Pleno de la Cámara de Diputados se presentó el 29 de abril de 1997 una iniciativa denominada "*Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social*", turnada a la entonces Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Dicha iniciativa no fue dictaminada.<sup>146</sup>
- Diversas organizaciones elaboraron el proyecto de "*Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*", presentada

---

<sup>144</sup> Versión estenográfica de la intervención del presidente de la República, Vicente Fox, durante la firma del Decreto de Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, realizada en la residencia oficial de Los Pinos. Enero 30, 2004.

<sup>145</sup> *Ibíd.*

<sup>146</sup> Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, con Proyecto de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1148, martes 10 de diciembre de 2002.

y turnada el 24 de noviembre de 1998 a las Comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Desarrollo Social, de la LVII Legislatura.<sup>147</sup>

- Durante la LVIII Legislatura, se presentó en abril del 2000 ante el Pleno la propuesta titulada "*Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social*" y se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, transformada en Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. Esta iniciativa fue rechazada.<sup>148</sup>
- Los diputados de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVIII Legislatura, recibieron en abril de 2001 la nueva propuesta de iniciativa de "*Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles*".

La iniciativa fue turnada para su análisis a la Subcomisión de Enlace con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Ésta elaboró un proyecto de dictamen y lo presentó al pleno de la Comisión, el cual lo aprobó por unanimidad el 4 de diciembre de 2002.<sup>149</sup>

- El 10 de diciembre del 2003 el dictamen fue presentado al Pleno de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura. Tras realizar algunas adiciones lo aprobó con 433 votos en la misma fecha. Se turnó entonces a la Cámara de Senadores, donde las comisiones correspondientes estudiaron la iniciativa, efectuaron cambios y presentaron el dictamen ante el pleno, el cual lo aprobó por 99 votos el 18 de noviembre de 2003, adoptando el nombre de "*Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*".

La Cámara de Senadores devolvió el expediente a la Cámara de Diputados, donde se turnó a la Comisión de Participación Ciudadana el 25 de

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*

<sup>148</sup> *Ibíd.*

<sup>149</sup> *Ibíd.*

noviembre del 2003. Los diputados aprobaron el dictamen por unanimidad el 15 de diciembre.<sup>150</sup>

Cobra relevancia que durante la firma del Decreto, se hizo énfasis en que “esta Ley establece las bases de un nuevo pacto entre el gobierno y la sociedad civil, un nuevo pacto donde se formaliza y amplía la incorporación del nuevo poder ciudadano a las políticas de Estado... no se trata de la emergencia de un nuevo actor, es solamente el reconocimiento y el apoyo de ciudadanos que han estado presentes siempre, a veces silenciados e ignorados, y que ahora resurgen con toda su fuerza y creatividad”.<sup>151</sup>

En el acto, el presidente Vicente Fox refirió que representa un “histórico triunfo ciudadano y con él, del Estado mexicano”.

Subrayó que “al reconocerlas como entidades de interés social, la democracia da un paso más y se amplían los horizontes de la relación de los ciudadanos entre sí y con el gobierno”.

Asimismo, el primer mandatario afirmó que “la sociedad civil organizada es una fuerza que impulsa la transformación de las instituciones del Estado... son corresponsables de impulsar una nueva visión de la sociedad y del ciudadano... participan de manera obligada en la elaboración y conducción de la agenda del Estado mexicano”.<sup>152</sup>

En opinión de Miguel Concha Malo del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, la Ley representa avances innegables de la democracia y es uno de los avances más importantes del movimiento ciudadano.

Asimismo, Concha Malo considera que “la Ley es un reconocimiento jurídico al quehacer que sin ánimo de lucro y sin particularizar beneficiarios realizan las

---

<sup>150</sup> *Ibíd.*

<sup>151</sup> Versión estenográfica de la intervención de la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, durante la firma del decreto de Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, realizada en la residencia oficial de Los Pinos. Enero 30, 2004.

<sup>152</sup> Versión estenográfica de la intervención del presidente de la República. Ob. Cit.

organizaciones... les otorga seguridad jurídica porque las reconoce como sujetos de derecho y obligaciones”.<sup>153</sup>

Cabe advertir que con la Ley las organizaciones de la sociedad civil tienen garantizado su derecho a participar en el diseño de políticas públicas y acceder a los estímulos y apoyos del gobierno federal que faciliten y fortalezcan el desarrollo de sus actividades.

Esta Ley institucionaliza también los principios de transparencia y rendición de cuentas sobre lo que el gobierno hace de manera conjunta con la sociedad.

Al respecto, la Ley establece obligaciones que las OSC deben cumplir para garantizar que las prerrogativas a las que llegaran a acceder con motivo de la Ley, sean ejercidas con responsabilidad social.

Entre otras obligaciones, deben presentar informes sobre sus actividades y situación financiera con relación a los recursos públicos obtenidos y abstenerse de realizar cualquier tipo de actividades político partidistas. Para acceder a los beneficios y derechos que otorga la Ley de Fomento, las organizaciones aceptan como obligaciones:

- Contar con un sistema de contabilidad;
- Notificar sobre las modificaciones a los estatutos y cambios en sus órganos de dirección y representación;
- No realizar actividades de proselitismo, partidista, electorales o religiosas;
- No podrán recibir apoyos estímulos públicos cuando exista un nexo entre los servidores públicos encargados de otorgar los apoyos públicos; y
- No contratar con recursos públicos a personas con nexos de parentesco con los directivos de la organización.

El incumplimiento de estas obligaciones, da origen a sanciones que se estipulan en la Ley.

---

<sup>153</sup> Concha Malo, Migue. La Ley de Fomento, retos participativos para la democracia. Boletín Electrónico No. 11. Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Mayo 2008.

Se señalan como infracciones realizar actividades de auto beneficio; distribuir utilidades entre los miembros; aplicar apoyos públicos para otros fines; realizar la actividades ajenas al objeto social; realizar actividades proselitistas de índole religioso o políticas; no entregar informes o omitir la información o incluir datos falsos en estos, no informar al registro sobre las modificaciones a sus estatutos y cambios de dirección o representación.

Las sanciones que puede llegar a imponer la autoridad en caso de incumplimiento de la Ley, van desde el apercibimiento para subsanar la irregularidad, multas hasta la suspensión o cancelación del registro.

Por otra parte, resulta indispensable mencionar que sobre los medios de defensa al alcance de las organizaciones civiles, se remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es pertinente señalar también que el 7 de junio de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Reglamento de la Ley de Fomento, el cual contiene precisiones importantes a la Ley.

Aclara, entre otras cuestiones que la limitación que marca la Ley las Organizaciones de la Sociedad Civil de no llevar a cabo actividades de proselitismo partidista o político electoral se refiere, no solamente a abstenerse de participar en algún partido o agrupación política, sino que tampoco podrá apoyar a sus candidatos, ni pertenecer a confederaciones, federaciones u organizaciones de partidos políticos, o condicionar la prestación de servicios a la comunidad con fines vinculados a procesos electorales.

Debe advertirse que la Ley ha dado lugar al reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil propiciando con ello, el avance hacia la consolidación del sector orientado al desarrollo social sin ánimo de lucro.

Asimismo, otorga certeza jurídica a las organizaciones, dado que pueden acceder por igual a las prerrogativas que se establecen a partir de la misma, con lo que se pretende superar prácticas a través de las cuales se otorgan apoyos gubernamentales por nepotismo o por relaciones de carácter clientelar y manipulación de las organizaciones con fines político partidistas.

La Ley sienta las bases para la creación de instancias que aseguren el diálogo y la transparencia tanto para la actuación del gobierno federal como de las propias organizaciones tales como la Comisión de Fomento a las OSC y el Consejo Técnico Consultivo.

El objetivo consiste en estimular nuevas formas de vinculación y colaboración entre la sociedad y los distintos órdenes de gobierno y buscar mecanismos a través de los cuales se logre la participación efectiva de la sociedad civil organizada en la definición, ejecución, vigilancia y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo social.

En resumen, aunque aún requiere reformas para mejorar, la Ley de Fomento respalda la construcción de una importante plataforma que permite impulsar la acción de las organizaciones de la sociedad civil así como nuevas formas de relación jurídica con el gobierno con el objetivo de fortalecer la colaboración y corresponsabilidad.

#### **2.2.2.2.1 Canales de coordinación intergubernamental**

El espíritu de la Ley de Fomento es facilitar las condiciones para que exista una mayor interlocución entre los sectores gubernamental y de las OSC.

Por ello, prevé la constitución de dos órganos de interlocución que son la clave para la transparencia en la puesta en marcha de la Ley de Fomento: la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo de las OSC.

La Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil fue creada con la finalidad de facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de OSC.

En el Diario Oficial de la Federación se publica el 14 de mayo del 2004 el Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento como una comisión intersecretarial de carácter permanente, integrada por representantes de las

Secretarías de Desarrollo Social (Sedesol), Gobernación (Segob), Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Relaciones Exteriores (SRE). Por disposición del Ejecutivo Federal, la Secretaría Técnica de la Comisión está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>154</sup>

Los objetivos que persigue la Comisión se inscriben en los siguientes rubros:

- Definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil;
- Realizar la evaluación de las políticas y acciones de fomento a estas actividades que señala la Ley.
- Promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado para mejorar las políticas públicas en la materia y conocer, a la vez, de las infracciones e imponer sanciones correspondientes a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Durante la instalación de la Comisión las autoridades enfatizan que “no se puede concebir la democracia sin fortaleza institucional y mucho menos sin fortaleza en la participación ciudadana... por vez primera se reconoce dentro de un cuerpo legal la labor que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil para ejercer actividades de interés social, bienestar colectivo y desarrollo humano”.<sup>155</sup>

Cabe señalar también que el 23 de noviembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interno de la Comisión.

El segundo órgano que se crea con fundamento en la Ley es el Consejo Técnico Consultivo. Se trata de un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, tiene por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro Federal de Organizaciones de la

---

<sup>154</sup> El 18 de mayo del 2004, durante la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento, se instaló la Comisión y tomaron protesta por parte de la Secretaría de Desarrollo Social Cecilia Loría Saviñón, titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social y Secretaría Técnica de la Comisión; por la Secretaría de Gobernación; Francisco José Paoli Bolio; por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Carlos Hurtado López; y por la Secretaría de Relaciones Exteriores, Patricia Olamendi Torres.

<sup>155</sup> Versión estenográfica de la intervención de la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, durante la instalación de la Comisión.

Sociedad Civil, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento.

Está integrado por nueve representantes de organizaciones de la sociedad civil, cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural, dos representantes del Poder Legislativo Federal: uno por la Cámara de Diputados y otro por la Cámara de Senadores.

Se han nombrado consejeros propietarios y suplentes, su cargo es por el término de tres años y se renuevan por tercios cada año.

El Consejo, que sesiona por lo menos dos veces al año, también tiene dentro de sus funciones, analizar y dar seguimiento a las políticas del Estado mexicano relacionadas con organizaciones de la sociedad civil, así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación; impulsar la participación ciudadana y de esa forma, coadyuvar en la aplicación de la Ley. Asimismo, puede emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción, en los términos de la Ley.

Con el objetivo de facilitar su trabajo, el Consejo está en capacidad de integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones; sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus facultades.

Su participación en la reunión anual de la Comisión de Fomento, es una oportunidad no solamente para servir de órgano de asesoría y consulta para proponer recomendaciones sobre la operación del registro, sino para impulsar que las políticas de acciones de fomento se traduzcan en acciones concretas.

#### **2.2.2.2.2 Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

La Ley de Fomento a las actividades de las organizaciones civiles dispone el establecimiento de un Registro Federal que permita saber cuantas organizaciones hay, donde están, quién las integra y cual es su ámbito de acción. Formalmente,

inició su funcionamiento el 24 de noviembre de 2004 en el Distrito Federal y en 2005 en las entidades federativas.

El Registro concentra información de las organizaciones de la sociedad civil cuyas actividades estén contempladas en el artículo 5 de la Ley y de las acciones de fomento que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dirigidas a las organizaciones, a través del Sistema de Información que funciona mediante una base de datos compartida.

Cabe advertir que el Registro es la instancia autorizada por la Ley para concentrar toda la información que forme parte o se derive del trámite y gestión respecto de la inscripción de las organizaciones, así como de la recepción del informe anual, las modificaciones y los avisos de disolución de las organizaciones.

Con fundamento en artículo 16 de la Ley, el Registro tiene las siguientes funciones:

- Inscribir a las organizaciones que soliciten el registro, siempre que cumplan con los requisitos que establece la Ley;
- Asigna a las organizaciones una Clave Única de Inscripción –denominada CLUNI- y con ello el derecho de acceder a apoyos y estímulos públicos; a gozar de incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos; a recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables; a acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de convenios o tratados internacionales, y a recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades, entre otros;
- Otorgar a las organizaciones inscritas la constancia de registro;
- Establecer un Sistema de Información que identifique, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley, las actividades que las organizaciones de la sociedad civil realicen, así como los requisitos a que

se refiere el artículo 18, con el objeto de garantizar que las dependencias y entidades cuenten con los elementos necesarios para dar cumplimiento a la misma;

- Ofrecer a las dependencias, entidades y a la ciudadanía en general, elementos de información que ayuden a verificar el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere la Ley por parte de las organizaciones y, en su caso, solicitar a la Comisión la imposición de las sanciones correspondientes;
- Mantener actualizada la información relativa a las organizaciones a que se refiere la ley de fomento;
- Conservar constancias del proceso de registro respecto de aquellos casos en los que la inscripción de alguna organización haya sido objeto de rechazo, suspensión o cancelación, en los términos de la Ley;
- Permitir, conforme a las disposiciones legales vigentes, el acceso a la información que el Registro tenga;
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que le correspondan y que estén establecidas en la Ley;
- Hacer del conocimiento de la autoridad competente, la existencia de actos o hechos que puedan ser constitutivos de delito; y
- Llevar el registro de las sanciones que imponga la Comisión a las organizaciones de la sociedad civil.

En relación al Registro de organizaciones sociales, Cecilia Loría, entonces directora de la institución considera que “permitirá consolidar una nueva relación con el gobierno, en la que se descarta cualquier pretensión de control político”; enfatiza que “resulta fundamental conocer a detalle dónde y cómo trabajan, con el fin de potenciar sus acciones tanto mediante el financiamiento como con su involucramiento en programas gubernamentales afines”.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Melgar, Ivonne. “Descarta Indesol controlar a ONG” en Reforma. Noviembre 23, 2004. México, pp. 12.

Cobra relevancia la afirmación de Loría relativa a que el registro será la oportunidad de contar por primera vez con una base de datos que permita conocer y entender la riqueza y fuerza del trabajo y aporte de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>157</sup>

Es importante referir que a través del Indesol la Secretaría de Desarrollo Social puso en 2004 en funcionamiento, el *Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil* (SIOS), con la participación y colaboración de instituciones, universidades y grupos especializados de la sociedad civil.

Este sistema se constituye de una base de datos, un sitio de consulta WEB, un sistema de consulta telefónica gratuita y un centro documental sobre organizaciones de la sociedad civil y desarrollo social.

El SIOS se propone actualizar y sistematizar información básica con la que se identifique, ubique y caracterice a las organizaciones de la sociedad civil, quienes por los resultados de su trabajo y por su influencia creciente en diversas esferas de la sociedad, se han constituido en actores relevantes en varios ámbitos del desarrollo social.<sup>158</sup>

Aspectos relevantes de la información del SIOS son los siguientes:

- La cobertura de acción de las ONG se ubica 30% en el ámbito local, 10% en el municipal, 16% en el regional, 16% estatal, 22% nacional y 6% internacional.
- El entorno de influencia de las organizaciones se ubica en lo urbano el 42%, en lo rural 7% y en ambos 41%.
- Los sectores atendidos son 48% a población en general, 29% a familias, 17% a discapacitados, 15% a campesinos, 13% a indígenas y 10% a colonos.

---

<sup>157</sup> *Ibíd.*

<sup>158</sup> Ver sitio Web <http://sios.sedesol.gob.mx>.

- Los servicios que ofrecen se circunscriben a un 60% a asistencia, 55% a capacitación, 22% a comunicación, 19% a investigación, 18% productividad y 15% defensa legal.
- Por año de fundación, el SIOS refiere que 6% de las organizaciones aparecieron antes de 1950, 16% entre 1951 y 1980, 27% entre 1981 y 1990 y el 51% entre 1991 y 2000. Además, refiere que existen organizaciones fundadas en el siglo XVII.
- El promedio general de vida de las ONG se sitúa en 15 años, en tanto que las de educación en 16, desarrollo comunitario en 15, salud 14, derechos humanos 12 y ecología 11.



FUENTE: Indesol-Sios

La suma de las referencias sobre la ubicación de las ONG y el universo orientado a la defensa de los derechos humanos, a veces enarbolan el tema como exclusivo de su activismo, mientras que en otras ocasiones tiene un sentido general como es el caso del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C. o la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.,

quienes además incluyen temas afines en sus agendas de trabajo como la defensa y asesoría jurídica, medioambiente, enfermos de sida, etc.

En otros casos, la atención de las ONG enfoca un aspecto específico de los derechos humanos, sin soslayar que existen otros grupos que tienen distintas áreas de acción y que dentro de estas tienen un programa o proyecto de derechos humanos.

Otros grupos no tienen como eje central ni como orientación la protección de los derechos humanos, pero indirectamente realizan una función que complementa, respalda y apoya programas de atención a las garantías individuales.

Dichas organizaciones generalmente presentan temáticas con alternativas sociales tales como la prestación de servicios básicos, apoyo a la educación -sobre todo indígena-, a mejorar las condiciones de salud, apoyo a determinadas comunidades o etnias, impartición de justicia, defensa y promoción de los derechos humanos, por la libertad de los presos políticos, contra la tortura, grupos de autoayuda, y ambientalistas.

En resumen, se advierte que las ONG de derechos humanos, representan un movimiento de lucha por la defensa y reconocimiento de los derechos cívicos y políticos fundamentales. Entre estos derechos destacan las demandas por la supresión de la tortura y represión del gobierno contra la población y la erradicación del abuso de autoridad. Las organizaciones civiles pugnan por la presentación de desaparecidos, libertad de presos políticos, perseguidos y exiliados, por el castigo a represores y por las libertades políticas.

Las agrupaciones identificadas en este renglón, si bien no conforman un movimiento sectorial uniforme, formalmente reconocido por la ley, dan consistencia a una red multisectorial, a la que apoyan y se adhieren comisiones, academias, centros, ligas, coordinadoras y diferentes grupos sociales del campo y la ciudad, miembros de partidos políticos y diferentes congregaciones religiosas, así como la opinión pública.

#### **2.2.2.2.1 Ubicación geográfica y fines de las organizaciones de la sociedad civil**

Los últimos 20 años del siglo XX registran un crecimiento exponencial de las ONG en México, el cual ha continuado en la primera década del siglo XXI, con la constitución de asociaciones civiles, fundaciones, sociedades cooperativas y otras formas de organización jurídica e independiente. Sin embargo, hablar de cuántas son, a qué se dedican y dónde se ubican, es un tema altamente complejo, que ni las organizaciones, ni el gobierno han logrado resolver.

Al respecto, baste señalar que desde la década de los años 90 del siglo XX, se difunden algunos directorios que intentan dar cuenta del número, ubicación y perfil de las ONG de derechos humanos en México.

A modo de ejemplo, en 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reporta la existencia 102 organizaciones de derechos humanos y en 1993, la cifra asciende a 203.

Para 1994, la Unidad de Concertación Social de SEDESOL registra en un directorio especializado a 276 organizaciones no lucrativas, “abocadas a impulsar procesos de agrupación social tendientes a mejorar las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la sociedad con criterios de participación, autoayuda y recreación democrática”.<sup>159</sup>

En ese mismo año, la Secretaría de Gobernación, edita el Directorio de Organizaciones Civiles en el que registró 1,325 organizaciones, destacando que el 17.76% son ONG de derechos humanos.

El Departamento del Distrito Federal, con la colaboración del Grupo Editorial Noriega y la Fundación Murrieta publican en el último trimestre de 1996, la primera edición del Directorio Nacional de Organismos de la Sociedad Civil (ONG) que cuenta con 5,764 registros de organizaciones.

El Directorio de Instituciones Filantrópicas del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) en su edición 2007, registra 10,631 organizaciones formalmente

---

<sup>159</sup> SEDESOL. Unidad de Concertación Social. Perfil Básico de las ONG nacionales más representativas a nivel social y político. 1994.

constituidas, mientras que el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-CEDIOC), reporta más de 17 mil organizaciones.<sup>160</sup>

En esta perspectiva, el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil resulta una herramienta de gran utilidad, dado que paulatinamente tiende a revertir esta situación.

Sin embargo, es pertinente advertir que existen muchas organizaciones que trabajan con apoyos diversos provenientes de iglesias, fondos privados o de fundaciones internacionales y que nunca han solicitado recursos provenientes del gobierno federal, por lo que no figuran en dicho Registro.

El CEMEFI considera que en esta situación existen alrededor de cinco mil organizaciones, lo cual implica que no aparezcan en este registro, por lo que es pertinente pensar que muy probablemente el universo de ONG en México se ubique cerca de 20 mil, lo que de suyo, refleja la importancia de este sector en la vida y en el desarrollo del país.

Las organizaciones que forman parte del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y que poseen CLUNI, muestra una tendencia creciente entre 2004 y 2008:

---

<sup>160</sup> Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). Recursos públicos federales para apoyar las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. pp. 19. México, 2007.

<b>CLUNIS OTORGADAS POR AÑO</b>					
<b>Mes</b>	<b>Año</b>				
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>1</b>		<b>19</b>	<b>156</b>	<b>106</b>	<b>120</b>
<b>2</b>		<b>95</b>	<b>261</b>	<b>134</b>	<b>179</b>
<b>3</b>		<b>324</b>	<b>159</b>	<b>209</b>	<b>248</b>
<b>4</b>		<b>615</b>	<b>106</b>	<b>303</b>	<b>290</b>
<b>5</b>		<b>755</b>	<b>114</b>	<b>175</b>	<b>184</b>
<b>6</b>		<b>300</b>	<b>116</b>	<b>124</b>	<b>236</b>
<b>7</b>		<b>196</b>	<b>112</b>	<b>120</b>	<b>253</b>
<b>8</b>		<b>188</b>	<b>118</b>	<b>128</b>	<b>140</b>
<b>9</b>		<b>136</b>	<b>81</b>	<b>115</b>	<b>173</b>
<b>10</b>		<b>104</b>	<b>85</b>	<b>110</b>	<b>201</b>
<b>11</b>		<b>102</b>	<b>83</b>	<b>134</b>	<b>101</b>
<b>12</b>	<b>3</b>	<b>121</b>	<b>53</b>	<b>72</b>	
<b>Subtotal</b>	<b>3</b>	<b>2,955</b>	<b>1,444</b>	<b>1,730</b>	<b>2,125</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2,958</b>	<b>4,402</b>	<b>6,132</b>	<b>8,257</b>

Datos de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC

El Registro muestra que para noviembre de 2008, el mayor número de organizaciones que cuentan con CLUNI se concentra en el Distrito Federal, superando en una proporción de casi 3 a 1 a las entidades que le siguen en cuanto a OSC registradas (Veracruz y Oaxaca), mientras que en Baja California Sur confluye la menor cantidad de grupos con clave única:

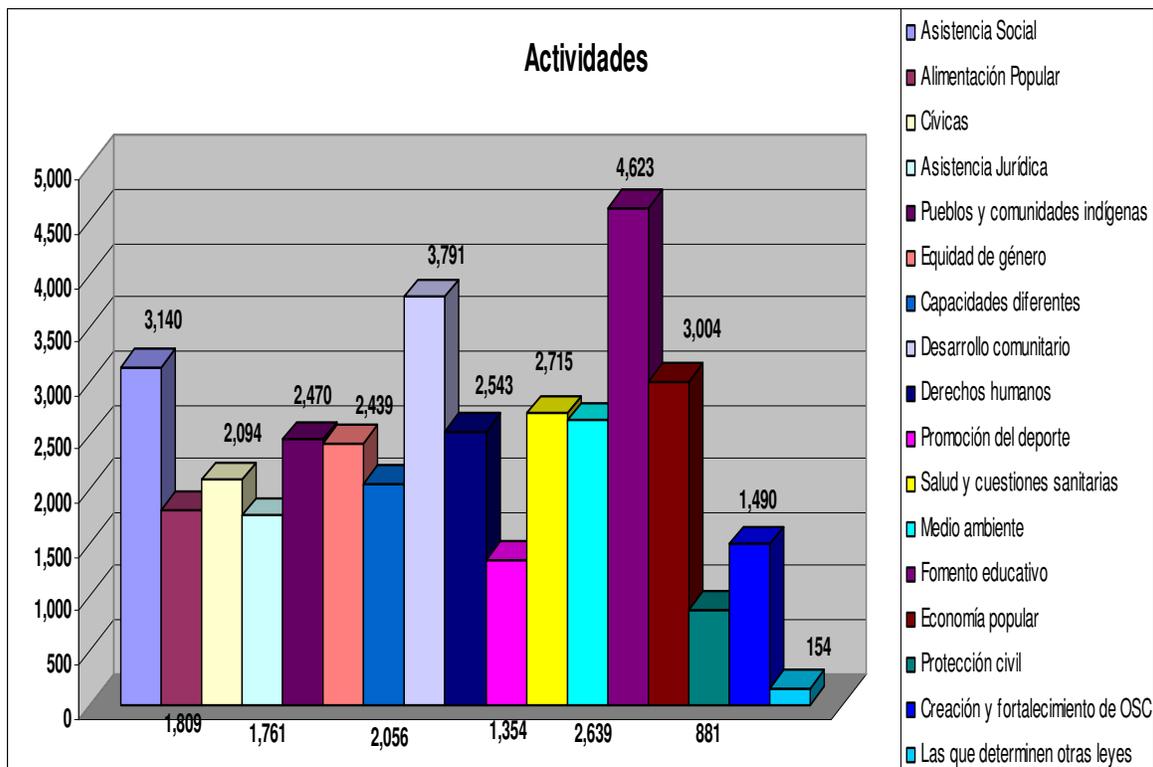
Entidad	OSC con CLUNI	Entidad	OSC con CLUNI
Aguascalientes	101	Morelos	172
Baja California	318	Nayarit	74
Baja Cal. Sur	50	Nuevo León	199
Campeche	99	Oaxaca	447
Coahuila	295	Puebla	256
Colima	256	Querétaro	161
Chiapas	340	Quintana Roo	101
Chihuahua	74	San Luis Potosí	139
Distrito Federal	1,981	Sinaloa	129
Durango	222	Sonora	151
Guanajuato	243	Tabasco	91
Guerrero	143	Tamaulipas	136
Hidalgo	144	Tlaxcala	157
Jalisco	323	Veracruz	471
México	431	Yucatán	139
Michoacán	331	Zacatecas	83
		<b>TOTAL</b>	<b>8,257</b>

Datos de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC

Asimismo, es pertinente señalar que las 8,257 OSC que hasta noviembre de 2008 forman parte del Registro, desarrollan, conforme se observa en la siguiente gráfica, 17 diferentes tipos de actividad de acuerdo a su perfil, siendo significativo que 55.9% promueve acciones de fomento educativo; 45.9% realiza trabajo de desarrollo comunitario; 38% lleva a cabo labores de asistencia social; 36.3% efectúa actividades en el rubro de economía popular y 32.88% se involucra en el ámbito de la salud y cuestiones sanitarias.

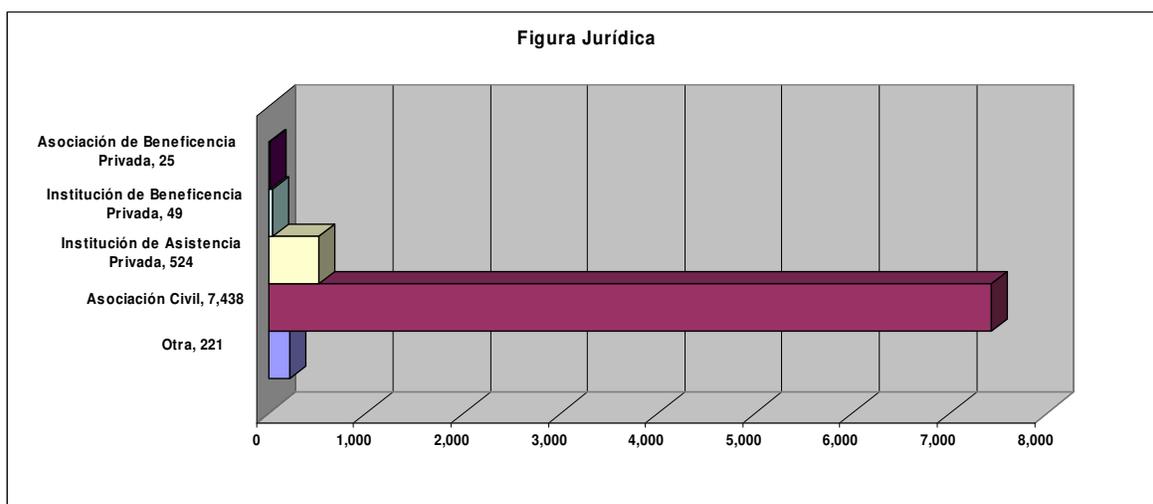
En materia de derechos humanos, el 30.7% de las organizaciones con CLUNI incursiona en su defensa, sin embargo, entre las ONG que se cuentan en este

porcentaje, no están las que han cuestionado con mayor fuerza el papel gubernamental en este rubro:



Datos de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC

Finalmente, el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil permite observar la figura jurídica bajo la cual están legalmente constituidas las ONG que forman parte del mismo:



Datos de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC

<b>Figura Jurídica</b>	<b>OSC</b>
<b>Asociación Civil</b>	<b>7,438</b>
<b>Asociación de Beneficencia Privada</b>	<b>25</b>
<b>Institución de Asistencia Privada</b>	<b>524</b>
<b>Institución de Beneficencia Privada</b>	<b>49</b>
<b>Otra</b>	<b>221</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8,257</b>

### **2.2.2.2.3 Los programas de coinversión social**

El Instituto Nacional de Desarrollo Social, tiene la facultad de ejercer recursos vía subsidios provenientes del Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social”, para el Programa de Conversión Social, que se aplica en todo el país.

Su objetivo es promover el desarrollo social de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, por medio de la coinversión de recursos federales y aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil en proyectos y acciones con un enfoque de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil.

En septiembre de 2006, la Secretaría de Desarrollo Social publica el *Libro Blanco* del Programa, con el fin de informar y documentar los resultados de diciembre de 2000 a agosto de 2006.<sup>161</sup>

Conviene advertir que el Programa de Coinversión Social tiene como antecedente directo el Fondo de Coinversión Social, creado en 1993. Dicho fondo “fue concebido como instrumento para incluir el concepto de productividad social en la

<sup>161</sup> Libro Blanco del Programa de Coinversión Social. INDESOL. SEDESOL. 2006.

agenda social del gobierno federal y como semilla financiera para los proyectos de beneficio a terceros ejecutados por las organizaciones de la sociedad civil”.<sup>162</sup>

A partir de 1995, el Fondo de Coinversión Social fue administrado por el Indesol. En esa etapa, su operación mostraba algunas inconsistencias:

- Procesos poco estructurados, inconexos y de poca transparencia;
- Ausencia de reglas de operación;
- Sólo se difundía una de las dos convocatorias, la del Concurso General, que ofrecía un monto máximo de apoyo a los proyectos de \$175,000.00, mientras que en la modalidad especial, con posibilidad de aportar hasta 2 millones 800 mil pesos, las organizaciones participaban únicamente por invitación directa.

Adicionalmente a los aspectos normativos, el Fondo no adoptaba en su instrumentación una visión estratégica de política social, pues se percibía como una bolsa de recursos financieros que recibía una demanda abierta de solicitudes de apoyo por parte de organizaciones, con la única condición para darles cause, que se dirigieran al combate a la pobreza... “no se obligaba a que estos proyectos incidieran en las regiones con mayores grados de pobreza y marginación”.<sup>163</sup>

Al iniciar la administración gubernamental 2000-2006, con base en el compromiso de construir una nueva relación con la sociedad civil, se dieron algunos cambios en la operación del Fondo:

- Transformar el Fondo en Programa de Coinversión Social en 2001. Se diseñaron reglas y procedimientos claros, cerrando espacios a la discrecionalidad.

Entre los nuevos procedimientos establecidos sobresalen los siguientes:

- a) Los actores sociales participan bajo dos principios: la corresponsabilidad y la coinversión de recursos, sean financieros, materiales y humanos encaminados a la ejecución de los proyectos.

---

<sup>162</sup> *Ibíd.* pp. 4.

<sup>163</sup> *Ibíd.*

- b) La selección de proyectos está encomendada a una comisión dictaminadora o comité técnico en el que no interviene la instancia ejecutora del Programa.
  - c) Los recursos públicos que se otorgan se dirigen en su totalidad a la ejecución de los proyectos, no así a los gastos administrativos de los propios actores.
  - d) Los actores sociales realizan actividades diferentes dentro del campo del desarrollo social cuyas acciones se encaminan, en algunos casos, a la atención de problemas o situaciones en las cuales la incidencia de las dependencias es escasa.
  - e) La normatividad del Programa (Reglas de Operación, Lineamientos Específicos y convocatorias) se publica en el Diario Oficial de la Federación, lo que independientemente de dar transparencia al Programa, proporciona certeza jurídica a los actores sociales que participan.
  - f) El Programa cuenta con un Sistema de Gestión de Proyectos que concentra los resultados de las diferentes etapas del proceso y que permite dar un seguimiento en tiempo real sobre el estado que guarda cada uno de los proyectos.
  - g) La mejora continua del trámite de solicitud de apoyo económico en el marco del Programa de Coinversión Social, permitió que en el 2005, la Secretaría de la Función Pública aprobara la publicación y la difusión de la carta compromiso al ciudadano. En el 2006, el logro fue obtener el aseguramiento de la misma y 2007 se obtuvo la sustentabilidad de la misma.
- Indesol estableció como públicas todas las convocatorias, para garantizar que cualquier organización conociera los apoyos disponibles.
  - Se enfocó la participación por medio de la emisión de convocatorias específicas, que definen las características de los proyectos a apoyar,

atendiendo temas y regiones prioritarias de la agenda de la política social.<sup>164</sup>

Al respecto, algunas de las convocatorias publicadas bajo este esquema, refiere los siguientes rubros:

- Derechos Humanos en el Distrito Federal.
- Atención a niños en riesgo y situación de calle.
- Atención a mujeres en condición de pobreza y vulnerabilidad y refugios y centros de atención integral en Ciudad Juárez, Chihuahua.
- Fortalecimiento y consolidación de refugios para mujeres y sus hijos víctimas de violencia.
- Oportunidades para mujeres con bajos ingresos en áreas rurales
- Equidad de género en la política social.
- Fomento de iniciativas en materia de atención y asistencia a la población migrante y refugiados en el Baja California.
- Prevención de riesgos en calidad de vida de las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad en Chiapas.<sup>165</sup>

Un indicador importante en la aplicación del Programa, es que se han establecido convenios de coordinación institucional con gobiernos estatales y otras instancias como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública y la Fiscalía Especial para Atención a Delitos Electorales.<sup>166</sup>

Conviene señalar que entre otros logros del Programa, sobresalen los siguientes:

- Diseño y operación desde la sociedad civil de modelos de intervención pública, como la creación y fortalecimiento de Centros de Promoción para la

---

<sup>164</sup> *Ibíd.*

<sup>165</sup> *Ibíd.* pp. 5.

<sup>166</sup> *Ibíd.* pp. 6.

infancia en situación de calle, denominados Matlapa y los refugios para la atención a mujeres víctimas de violencia.

- El Programa ha permitido la articulación y vinculación con actores sociales de manera plural, constituyéndolo como un espacio de referencia, diálogo y encuentro para las organizaciones de la sociedad civil. Como ejemplo, destaca el Diplomado Nacional de Profesionalización para las Organizaciones de la Sociedad Civil, que opera simultáneamente en 165 sedes con la participación aproximada de mil líderes de 635 organizaciones.<sup>167</sup>

Es importante mencionar que tanto el Fondo como el Programa, apoyan inicialmente proyectos de organizaciones civiles sociales, sin embargo, entre 2003 y 2006 se incorporan otro tipo de actores sociales, como las instituciones de educación superior o los centros de investigación y los gobiernos municipales, lo que ha permitido redimensionar la contribución y aportes que pueden darse desde este Programa a la población con la que se trabaja.

Entre 2001 y 2006, Indesol entregó recursos a 6,353 proyectos por un monto global superior a los mil millones de pesos:

<b>Año</b>	<b>No. de proyectos</b>	<b>Cantidad global</b>
<b>2001</b>	<b>805</b>	<b>\$119,669,600</b>
<b>2002</b>	<b>765</b>	<b>\$116,500,000</b>
<b>2003</b>	<b>1,290</b>	<b>\$222,534,600</b>
<b>2004</b>	<b>1,237</b>	<b>\$226,758,200</b>
<b>2005</b>	<b>1,130</b>	<b>\$210,433,500</b>
<b>2006</b>	<b>1,126</b>	<b>\$188,225,000</b>
<b>Totales</b>	<b>6,353</b>	<b>\$1,084,120,900</b>

Cuadro formulado con datos del Libro Blanco del Programa de Coinversión Social.

<sup>167</sup> *Ibidem.* pp. 12.

Es pertinente advertir que en el actual entorno institucional más democrático y plural, ha concitado a la autoridad a profesionalizar la política social y sustituir los viejos criterios políticos por otros técnicos en los programas sociales para lograr resultados óptimos apegados a procesos de transparencia.

De este modo, los programas que incluyen la participación de OSC, han construido mecanismos institucionales y criterios predefinidos para que las organizaciones accedan a recursos públicos formulando proyectos sociales, bajo políticas de fomento explícitas y con reglas claras.

Es decir, regular el acceso de las OSC a recursos públicos ha permitido que, por un lado, se desaliente el intercambio de favores políticos que en el pasado se hacía con el financiamiento público y, por el otro, existan políticas estatales más autónomas frente a intereses particulares reduciendo así el margen discrecional del trato entre funcionarios públicos y organizaciones.

La importancia de esta práctica de transparencia, conlleva que la relación Estado-OSC no se mide sólo por los recursos públicos, sino que involucra la forma en cómo se asignan, constituyéndose en un indicador para determinar qué tan públicas son las políticas, en el sentido de su autonomía, imparcialidad, publicidad, transparencia, efectividad e impacto.

En la medida en que la asignación de fondos públicos a OSC cumpla con estas características se habrán construido políticas públicas que fomenten alianzas público-privadas con impacto social y utilicen el potencial de las OSC como intermediarias con resultados efectivos.

Asimismo, es imperante advertir que para el Indesol la posibilidad de promover capacitación entre las organizaciones civiles para que obtengan financiamiento ha sido muy importante, destacando que en octubre de 2008 en el marco del Encuentro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil, la institución informó que con el fin de promover un acercamiento entre fundaciones donantes del extranjero y OSC mexicanas “a partir de enero de 2009 el Indesol contará con un centro de consulta de

las bases de datos de fundaciones de EU, Canadá, Japón y la Unión Europea, como un servicio más a las Organizaciones con Clave Única de Inscripción (CLUNI)".<sup>168</sup>

### **2.3 Un día sin sociedad civil organizada: un día sin movimiento**

Una expresión inédita de la relación del gobierno federal con organizaciones de la sociedad civil, enmarcadas en las estrategias de fomento a las mismas y al margen del tema de los derechos humanos, lo constituye el primer Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal que tiene verificativo los días 18 a 20 de julio de 2005.

A ese encuentro asisten los titulares de la secretarías de la Reforma Agraria, Función Pública, Desarrollo Social, Gobernación, Seguridad Pública, Salud, Medio Ambiente, Agricultura, Energía, Trabajo, Comunicaciones y Transportes, así como la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Instituto Mexicano de la Juventud, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y la Procuraduría General de la República.

El encuentro es convocado a petición de las organizaciones civiles. Su objetivo es hacer una evaluación de los avances de la construcción de la nueva relación gobierno-sociedad civil, así como evaluar y analizar los canales de la relación en el corto y mediano plazo.

Durante el acto inaugural, la entonces titular de la Secretaría de Desarrollo Social Josefina Vázquez Mota, haciendo énfasis en la importancia de las organizaciones sociales, afirma que "un día en México sin la sociedad civil organizada, significaría 200 mil personas en casas hogar y albergues que no tendrían en dónde vivir, se perdería la gran participación de apoyo ciudadano a población damnificada por los

---

<sup>168</sup> Comunicado de prensa. Invitan fundaciones de EU a OSC mexicanas a profesionalizarse para captar recursos internacionales. INDESOL. Octubre 11, 2008. Ver [www.indesol.gob.mx](http://www.indesol.gob.mx).

desastres naturales, en la recolección de ayuda y alimentos, en la reconstrucción de viviendas y la instalación de albergues”.<sup>169</sup>

Un día sin ustedes, enfatiza Vázquez Mota a las organizaciones de la sociedad civil “significaría más de 40 mil mujeres que cada año no podrían practicarse estudios para la detección del cáncer de mama... a más de un millón de voluntarios les faltarían espacios para canalizar sus deseos de apoyar a otros... el 33% de los municipios de muy alta marginalidad del país, no contarían con diversos programas de organización comunitaria, de fortalecimiento de capacidades y servicios de protección...”.

“Un día sin ustedes significaría que más del 80% de los refugios para mujeres y familias víctimas de violencia intrafamiliar dejaría de prestar sus servicios; que casi tres mil niños en situación de calle de la ciudad y sus familias no recibieran los apoyos psicológicos, de salud, de tratamiento de adicciones, de apoyo educativo; 57 mil víctimas de adicciones carecerían de atención y prevención”.

Asimismo, afirma Vázquez Mota “no se habría conocido la magnitud y la gravedad de los feminicidios en Ciudad Juárez y en otras zonas del país; 16 mil personas en pobreza con algún tipo de discapacidad dejarían de contar con apoyos para mejorar su situación; 9 mil 500 personas dejarían de recibir atención médica sin costo y cerca de 40 mil personas con SIDA o en riesgo de contagio no recibirían asistencia médica o capacitación para su prevención”.

Esto sería apenas un “recuento somero de lo que pasaría un día en México sin la sociedad civil organizada... y he dejado de mencionar todas las batallas a favor de la libertad, de la dignidad, del respeto a las elecciones, del ejercicio de los derechos sociales ciudadanos... si sumáramos solamente las acciones que ustedes encabezan, un día sin sociedad civil sería un día sin movimiento, sería un día sin miles de respuestas construidas, sería una día de pérdida de libertad”.

Una muestra importante de la creciente presencia institucional de los grupos de la sociedad civil, sostuvo el senador Ricardo Gerardo Higuera, presidente de la

---

<sup>169</sup> Josefina Vázquez Mota. Versión estenográfica. Primer Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal. Julio 18 y 19 de 2005.

Comisión de Relaciones Exteriores y Organizaciones no Gubernamentales Internacionales, se encuentra en la Ley de Planeación, la cual reconoce en su artículo 4º que “es responsabilidad del ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con participación democrática de los grupos sociales... en la Ley General de Desarrollo Social, establece en su artículo 3º fracción V, que la política de desarrollo social debe ajustarse al principio de participación social, entendida como “el derecho de las personas y las organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social”.<sup>170</sup>

Estos espacios jurídicos, refirió el senador Higuera, apuntan sobre un nuevo rol de la sociedad civil, de la ciudadanía, que permitirá en el corto plazo, entre otras cosas, que las iniciativas y decisiones que se tomen en aras de hacer avanzar una cabal reforma del Estado, se tomen con la participación de la sociedad civil como un actor reconocido y central de la transición y consolidación democrática, así como de la construcción de un nuevo pacto económico, político y social para el desarrollo con justicia y equidad en México.

Por parte de las organizaciones de la sociedad civil, algunos de los pronunciamientos referentes a las condiciones de la nueva relación con el gobierno federal, son los siguientes:

- Ana María Salazar, miembro del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento, instancia de representación y voz de las organizaciones, señaló que “es motivo de celebración la realización de este encuentro entre sociedad civil y gobierno federal, es un signo concreto y esperanzador de la intención de hacer realidad la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil... es un paso promisorio en la construcción de una política de Estado para el fomento y apoyo de la

---

<sup>170</sup> Versión estenográfica de la Mesa de diálogo entre la Sociedad Civil y Gobierno Federal para el análisis y propuesta en materia de políticas públicas de fomento a las actividades de las OSC.

iniciativa y el compromiso de la sociedad civil organizada con la justicia social”.<sup>171</sup>

Asimismo, afirmó que las aspiraciones de reconocimiento de la sociedad civil, contenidas en el actual marco legal, “nos permiten hoy una nueva relación con la autoridad, basada en el ejercicio de derechos y obligaciones y no en solicitud de concesiones, prebendas o privilegios... reconocemos los logros, pero también señalamos lo que falta por avanzar... se inicia un camino con nuevos retos y oportunidades... el reto más urgente tal vez, es el de construir en la corresponsabilidad una política fiscal que permita multiplicar el número, la cobertura y el impacto de las organizaciones de la sociedad civil”.<sup>172</sup>

- Jorge Villalobos, director del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), afirmó que “la relación de las organizaciones de la sociedad civil con este gobierno ha alcanzado, sin duda alguna, su mejor expresión. El Presidente Vicente Fox y su gobierno han sido contundentes y consistentes al reconocer la importancia de las organizaciones de ciudadanos que trabajan por los demás y han abierto nuevos canales de relación que han permitido iniciar una nueva colaboración de las organizaciones con diferentes niveles de gobierno, sin que ésta sea de coacción o subordinación o se ponga en juego la independencia y autonomía de las organizaciones del sector”.<sup>173</sup>

Asimismo, sostiene que “la nueva relación, respetuosa y cooperativa del gobierno con organizaciones de la sociedad civil, ha sido uno de los puntos fuertes de este gobierno... se manifiesta de diferentes formas: la participación en consejos ciudadanos, en mesas de diálogo, en acciones de contraloría social, en comités de vigilancia ciudadana, como testigos calificados en licitaciones, públicas, en otorgamiento de contratos para desarrollar proyectos sociales, colaboración en esquemas de cogobierno,

---

<sup>171</sup> *Ibíd.*

<sup>172</sup> *Ibíd.*

<sup>173</sup> Villalobos, Jorge. Ponencia: La nueva relación Gobierno-Organizaciones de la Sociedad Civil en un marco de corresponsabilidad social.

participación en fondos concursables, como dictaminadores de proyectos y en esquemas de quejas y denuncias”.<sup>174</sup>

En la mecánica del encuentro, se realizaron diversas mesas de diálogo entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno federal, en las que se formulan algunas agendas de trabajo que versan en las siguientes temáticas:

- Políticas públicas de fomento a las actividades de las organizaciones;
- Gobernabilidad: los nuevos roles del Gobierno y de la Sociedad Civil;
- Condiciones del fomento a las Organizaciones Sociales y el marco legal y fiscal<sup>175</sup>.

En su conjunto, estas agendas buscan involucrar a las OSC con mayor corresponsabilidad en el diseño de políticas y toma de decisiones para atender necesidades sociales y contribuir paralelamente a fortalecer aspectos insoslayables en una democracia de calidad, como transparencia, rendición de cuentas, respeto al Estado de derecho y sobre todo, visibilizar a la sociedad civil en el ejercicio de sus capacidades.

Cabe señalar que esta agenda de trabajo, se traduce en el esfuerzo conjunto gobierno-sociedad civil para mejorar condiciones de fomento, las cuales encuentran verificativo en el llamado *Encuentro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil 2008*, que tiene como objetivo no sólo fortalecer el vínculo de las OSC con el gobierno, sino que busca impulsar a formación y profesionalización de los integrantes de las organizaciones, difundir su trabajo entre la ciudadanía e insertarlo en el ámbito internacional.

La trascendencia de los resultados de este Encuentro, lleva a Indesol a comprometerse a promoverlos anualmente a partir de 2008.

---

<sup>174</sup> *Ibíd.*

<sup>175</sup> Versión estenográfica de los puntos de agenda derivados de las mesas de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno federal, leídos durante la ceremonia de clausura del encuentro.

## **2.4 La cultura política de los mexicanos: promotora o inhibidora de la participación y movilización**

Hasta este punto de la investigación, hemos hecho referencia a los roles asumidos por las organizaciones de la sociedad civil frente al proceso de transición a la democracia en México, sin embargo, es conveniente establecer parámetros de evaluación que permitan definir que tan arraigada está entre la ciudadanía la convicción de interesarse e influir en política.

La importancia de ello, radica en que permite saber, por un lado, qué tan amplia es la participación de los mexicanos en los procesos políticos y por otro, determinar si en el corto y mediano plazo, existen posibilidades de sumar ciudadanos a la causa de la democracia y por ende, a la de los derechos humanos.

En términos concretos, la trascendencia de este apartado de la investigación, más allá de medir la dimensión de la participación ciudadana actual, se circunscribe a que puede proporcionar elementos de certeza que indiquen si en términos de lo que Boaventura De Sousa llama “potencialidades de la participación”, se detectan augurios positivos en el horizonte.

### **2.4.1 Axiomas de la cultura política**

La cultura política, afirma Víctor Durant Ponte, puede entenderse como “un conjunto de dimensiones tales como valores, actitudes, ideología y evaluación que los ciudadanos hacen del sistema político, del régimen, de las distintas instituciones y de ellos mismos como ciudadanos, además de la participación política”.<sup>176</sup>

Asimismo, la cultura política “cambia más lentamente que el régimen, en virtud de que los ciudadanos requieren de un proceso de reelaboración, de reflexión, de crítica, de comparación del viejo régimen con el nuevo, para procesar sus cambios culturales, modificar sus creencias, sus valores, sus actitudes, su ideología, para pasar de asumir a la política como un conjunto de creencias poco integradas a

---

<sup>176</sup> Durant Ponte, Víctor Manuel. Ciudadanía y Cultura Política en México 1993-2001. Ed. Siglo XXI. pp. 13.

otra forma más ideológica, más estructurada, para ver y evaluar a los objetos políticos con reglas distintas, quizá más racionales, más secularizadas y finalmente, para decidir cómo y cuándo van a participar”.<sup>177</sup>

Sin embargo, hablar de cultura política, más allá de una definición, exige remontarse a su origen.

El concepto de *cultura política* fue acuñado por la ciencia política norteamericana en la década de los años cincuenta del siglo XX, “como alternativa al concepto de ideología dominante de la escuela marxista y por lo tanto a su enfoque particular sobre la incidencia de las creencias, referentes simbólicos y actitudes sobre la política”.<sup>178</sup>

Se inscribe en la corriente teórica conductista que enfatiza la necesidad de construir unidades de análisis referentes a la conducta humana que sirvieran de base común para diseñar ciencias especializadas.

Esta perspectiva analítica planteaba considerar y explicar las conductas políticas desde la óptica de una concreta forma de organización institucional. El objetivo último de la perspectiva conductista era elaborar teorías con fundamentación empírica que fueran capaces de explicar porqué los seres humanos se comportan de determinada manera. Así, el enfoque conductista inauguró la perspectiva psicocultural para el estudio de los fenómenos políticos.

La importancia teórica de la cultura política, radica en que permite penetrar en los supuestos fundamentales que gobiernan las conductas políticas. Bajo este enfoque, “es un concepto enlace porque la cultura política es el patrón que surge de la distribución social de las visiones y orientaciones sobre la política y que se manifiesta exteriormente en las conductas o comportamientos políticos”.<sup>179</sup>

Con el concepto de cultura política, se intentó llenar el vacío entre la interpretación psicológica del comportamiento individual y la interpretación macro psicológica de la comunidad política en cuanto entidad colectiva, poniendo en relación las

---

<sup>177</sup> *Ibídem.* pp. 14.

<sup>178</sup> Peschard, Jacqueline. *La cultura política democrática.* pp. 13.

<sup>179</sup> *Ibídem.*

orientaciones psicológicas de los individuos (su comportamiento propiamente dicho) con el funcionamiento de las instituciones políticas.<sup>180</sup>

En cuanto enfoque de tipo conductista, el de la cultura política “plantea que en toda sociedad existe una cultura política de tipo nacional en la que están enraizadas las instituciones políticas y que es un producto del desarrollo histórico, que se transmite de generación en generación, a través de instituciones sociales primarias como la familia, la iglesia, la escuela y mediante un proceso denominado socialización”.<sup>181</sup>

Asimismo, el concepto de cultura política nació ligado al tema de la modernización, es decir, “al problema de la transición de una sociedad tradicional a una moderna y al de los efectos que dicho proceso genera sobre las relaciones de poder... el planteamiento básico del que parte es el de la dicotomía que distingue la cultura occidental (moderna) de la no occidental (tradicional)... las teorías de la modernización son de hecho, los intentos más explícitos de definición del fenómeno de la cultura política... son las que mejor explican por qué y cómo se acuñó dicho concepto”.<sup>182</sup>

#### **2.4.1.1 Dimensiones y orientaciones contemporáneas versus el enfoque clásico**

El estudio de la cultura política ha sido un tema insistentemente abordado desde la aparición en 1963 del libro *The Civic Culture*, formulado por Gabriel Almond y Sydney Verba.

El legado de esta obra es insoslayable en virtud de que en buena parte de la investigación que hasta la última década del siglo XX se llevó a cabo en relación con este tema, se hizo con base en sus postulados.

Sin duda, las aportaciones de Almond y Verba son pioneras de la política comparada, lo que ha dado lugar a que su obra se catalogue como clásica y la

---

<sup>180</sup> *Ibíd.* pp. 14.

<sup>181</sup> *Ibíd.* pp. 14.

<sup>182</sup> *Ibíd.* pp. 15.

más influyente en el tratamiento de la cultura política, sin embargo, sus postulados han sido ampliamente superados.

En su obra, Almond y Verba<sup>183</sup> sostienen que la cultura política se constituye por la frecuencia de diferentes especies de orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia el sistema político en general, sus aspectos políticos y administrativos y la propia persona como miembro activo de la política, resultando las siguientes tipologías:

- *Cultura política localista o parroquial.* En estas sociedades no existen roles políticos especializados. Supone la ausencia relativa de previsiones de evolución iniciadas por el sistema político y el individuo muestra muy poco o ningún interés respecto a éste y no espera nada del mismo. Las instituciones específicamente políticas no existen o coinciden con funciones o estructuras económicas y religiosas.<sup>184</sup>
- *Cultura política de súbdito o de subordinación.* “Hay aquí gran frecuencia de orientaciones hacia un sistema político diferenciado y hacia aspectos administrativos del sistema, pero las orientaciones respecto de objetos específicamente políticos y hacia uno mismo como participante activo son prácticamente nulas”.

El súbdito “tiene conciencia de la existencia de una autoridad gubernativa especializada y está afectivamente orientado hacia ella, tal vez se siente orgulloso de ella, tal vez le desagrada y la evalúa como legítima o ilegítima, pero la relación con el sistema se da en un nivel general y respecto del elemento administrativo, consiste esencialmente en una relación pasiva”.

Los ciudadanos acatan las normas y aceptan beneficios, pero se muestran poco interesados en asumir una posición activa para influir en el sistema.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> Almond, Gabriel y Verba, Sidney. La Cultura Política. pp. 179.

<sup>184</sup> *Ibíd.* pp. 182.

<sup>185</sup> *Ibíd.* pp. 184.

- *Cultura política de participación.* Los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados hacia el sistema como un todo y hacia sus estructuras y procesos políticos y administrativos. “Los individuos pueden estar orientados favorable o desfavorablemente hacia las diversas clases de objetos políticos... tienden a orientarse hacia un rol activo en la política, aunque sus sentimientos y evaluaciones de semejante rol pueden variar desde la aceptación hasta el rechazo total”.

El ciudadano de un sistema político de participación “está orientado no solamente hacia la participación activa en los asuntos políticos, sino que está también sujeto a la ley y a la autoridad y es miembro de grupos primarios más difusos”.<sup>186</sup>

La idea de analizar el comportamiento político en grandes núcleos de población, utilizando técnicas cuantitativas, alentó en buena parte de las escuelas dominantes de la ciencia política de los años sesenta y setenta del siglo XX, a formar todo un programa de investigación especialmente en los Estados Unidos.

Dicha aproximación resultó en el mediano plazo ampliamente cuestionada, en especial por sociólogos y antropólogos que la consideraban parte de un modelo occidental de orientación norteamericana capitalista y democrático-liberal, e insistían en reubicar el estudio de la cultura política dentro del amplio campo de los valores, significados e instituciones de la cultura general.

Este debate dio origen a nuevos enfoques de la ciencia política cada vez más sofisticados cualitativa y cuantitativamente que ahora intentan explicar no sólo el comportamiento político de la sociedad, sino que empiezan a abarcar todo el espectro político en las mismas.

En este contexto, “surgen, entre otros, estudios de política comparada que constituyen un campo teórico de gran consenso en los medios académicos... autores como Ronald Inglehart, de la Universidad de Michigan; Larry Diamond, de la John Hopkins University; John R. Gibbins, apoyado por el European Consortium for Political Research y S. Welch y otros, forman un grupo académico con

---

<sup>186</sup> *Ibíd.* pp. 185.

importantes avances en el nuevo enfoque de la cultura y participación política de las sociedades contemporáneas”.<sup>187</sup>

Estos nuevos estudios han formulado dos corrientes que analizan la cultura política:

- *Behaviorista*. Se caracteriza por sus aspiraciones científicas libres de valores, por sus tendencias expansionistas y dentro de la investigación de cultura política, por el uso de metodología de apoyo y su subjetividad concomitante o definición psicológica de la cultura política.

“El análisis de la cultura política atiende el comportamiento de los individuos frente a la estructura y proceso político y los resultados de la investigación son susceptibles de comparación, por ejemplo, al comparar la cultura política de distintas naciones o al comparar sus distintas expresiones a lo largo del tiempo en una misma nación, o bien al comparar la cultura política que se establece desde distintos tipos de regímenes políticos”.<sup>188</sup>

Para los comparatistas, la sociedad podría presentarse como un sistema que tiene funciones y está formado por la suma de individuos en continua y a veces conflictiva relación. “La cultura política sirve como medio para mejorar las reglas de funcionamiento del sistema, a través de un mejor y mayor conocimiento del tipo de régimen político que lo sostiene, pero especialmente por la participación individual que promueve entre los miembros del sistema”.<sup>189</sup>

En esta corriente, es factible la utilización de inferencias estadísticas sobre cambios de valores en las sociedades contemporáneas “que ya no observan la fuerte carga ideológica pro-capitalista y de reproducción del sistema democrático-liberal estadounidense, pero que aportan sustanciales hipótesis sobre el cambio sociopolítico”.

---

<sup>187</sup> Heras Gómez, Leticia. “Cultura política: el estado del arte contemporáneo” en Revista Reflexión Política. Num. 8. Diciembre 2002. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. pp. 182.

<sup>188</sup> *Ibíd.* pp. 184

<sup>189</sup> *Ibíd.*

Es pertinente mencionar que en esta corriente, “la criticada técnica de las encuestas ha superado la fase elemental de recopilación de datos gruesos y superficiales y ayudada por la inferencia científica aplicada a la investigación cualitativa es posible avanzar notablemente en el terreno de datos finos de grandes poblaciones y proporcionar evidencias de mayor validez a la tarea comparativa”.<sup>190</sup>

- *Interpretativa.* En la sociología interpretativa la sociedad no es la suma de individuos, sino las relaciones invisibles que los individuos establecen entre sí y que a lo largo del tiempo forman estructuras e instituciones, cuya sedimentación da significado a la acción social.

La corriente del interaccionismo simbólico y su vertiente de la fenomenología en particular, proporcionan ideas para lo que puede llamarse teoría interpretativa de la cultura política, según la cual, “dentro de la investigación de la cultura política, el rasgo que define la interpretación es un concepto de cultura política como significado de la vida política, o el espectro significativo de la política”.<sup>191</sup>

La sociología interpretativa como campo de investigación para la cultura política, presenta dos instrumentos de análisis básicos: el sentido y el significado de la acción social.

La idea central es que “detrás de las acciones de los hombres subyacen ciertos sentidos, que las acciones de los individuos no son casuales o meramente accidentales... en el terreno de lo político, ello significa que las acciones políticas no se sitúan en el nivel superficial o externo, sino que tienen un determinado sentido anterior, que se adquiere a partir de los usos y costumbres de la comunidad... ese sentido acumulado crea significaciones entre los miembros de la comunidad que a su vez reproducen y forman códigos intersubjetivos”.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> *Ibídem.* pp. 185.

<sup>191</sup> *Ibídem.* pp. 186.

<sup>192</sup> *Ibídem.* pp. 187.

El problema de la investigación aquí, es llegar hasta esos códigos y para ello la técnica de las encuestas a grandes poblaciones no es útil. “Los significados intersubjetivos deben distinguirse de las actitudes comunes, que son las que la técnica de las encuestas es capaz de exponer”.<sup>193</sup>

“Las personas desarrollan y usan tipificaciones en el mundo social... esas tipificaciones, resultado de los hábitos y patrones construidos previamente, las utiliza el individuo en su acción social cotidiana y se convierten en instituciones... de manera que la búsqueda por el origen de las prácticas políticas tiene que ver con esos hábitos, patrones, tipificaciones e instituciones, que se sitúan en el ámbito intersubjetivo”.<sup>194</sup>

#### **2.4.2 Los mexicanos del siglo XXI: ciudadanos demócratas sofisticados**

En este apartado de la investigación, pretendemos explorar no sólo el estado que guarda la sociedad civil a partir de sus acciones y posicionamiento en el ámbito político social de México, sino los elementos que en el contexto de la cultura política hacen posible su configuración y dinámica actual.

Es pertinente observar, en esta perspectiva, que en el proceso de transición a la democracia en México se ha fortalecido el régimen plural y competitivo entre los partidos políticos, se han creado condiciones de mayor equidad para la contienda electoral y se han reformado las normas, instituciones y procedimientos electorales que garantizan la alternancia en el poder en los ámbitos municipal, estatal y federal, congresos locales y de la Unión.

No obstante, en este proceso quedan pendientes otros temas y tareas fundamentales, como el de la cultura política, que implican percibir que México no tiene un régimen democrático pleno, sino preponderantemente en el ámbito electoral.

---

<sup>193</sup> *Ibíd.*

<sup>194</sup> *Ibíd.* pp. 188.

Al respecto, expertos en materia de cultura política consideran que en México prevalece la siguiente situación:

- Se conservan rasgos característicos del régimen autoritario por la falta de credibilidad en la legalidad y las creencias en la profunda corrupción de los actos políticos, sin contar que la democracia requiere ciudadanos que posean competencias y habilidades para emitir un voto razonado e informado y exijan el rendimiento de cuentas y la eficacia de sus gobernantes, lo cual puede dotar de viabilidad y sustentabilidad a la democracia mexicana.<sup>195</sup>
- El Programa Especial para la Cultura Democrática en México, define que “hoy en día la vida política de México exhibe importantes avances tanto en el ámbito institucional como en la cultura política y la participación ciudadana. No obstante, aún existe un arraigo insuficiente de los rasgos propios de la cultura democrática. El involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de interés público y en los de naturaleza colectiva y comunitaria, no es compartido en el grado que exigen los desafíos que plantea el nuevo milenio”.<sup>196</sup>
- La cultura política de los mexicanos, “es predominantemente de tipo *súbdito* pero en transición... dado que es posible identificar esbozos de orientaciones propiamente ciudadanas hacia la política, aunque esto sólo corresponde a una posición minoritaria de la población mexicana, la mayoría sigue relacionándose a partir de la desconfianza en las instituciones, con desapego respecto a las normas legales y aunque tiene un mayor acceso a la información, sigue manifestando desinterés en la política”.<sup>197</sup>

Se identifican cambios en las percepciones y actitudes del ciudadano, dado que es más activo, más consciente de sus derechos, celoso de la defensa

---

<sup>195</sup> García Montaña, Jorge. El malestar de la democracia en México. Plaza y Valdez. pp. 64.

<sup>196</sup> Programa Especial para el Fomento la Cultura Democrática en México. Presidencia de la República. Secretaría de Gobernación. México, 2001. 198 pp.

<sup>197</sup> Pecscharl Mariscal, Jacqueline. “El Perfil de la cultura política predominante” en Deconstruyendo la Ciudadanía. pp. 146.

de los mismos, se concibe más competente para influir en las decisiones públicas y entiende los beneficios de colaborar con los demás.

En este contexto, cobra relevancia que “el grueso de los mexicanos no está involucrado con los asuntos políticos, tiene poco interés y escaso sentido de obligación a involucrarse en la vida de la colectividad, y prácticamente no participa en asociaciones civiles.... a esta combinación de rasgos participativos, de competencia y eficacia se les suman las características de alejamiento, de cinismo frente a la política, desconfianza frente a las instituciones y escasa disposición a asumirse como sujeto políticamente responsable”.<sup>198</sup>

El significado de estas consideraciones, implica que los mexicanos tenemos un déficit en los componentes de la cultura política, que a saber son la ciudadanía, la participación, una sociedad con amplios márgenes de autonomía frente al Estado, eficacia cívica, legalidad, pluralidad, confianza entre ciudadanos y una autoridad políticamente responsable.

Con el fin de sustentar la presencia de algunas de esas deficiencias, por las que los expertos perciben como precaria la cultura política de los mexicanos, se analizan datos y premisas derivadas las siguientes investigaciones:

- La denominada “*Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*”<sup>199</sup> que realizó en 1999 el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM, con el fin de elaborar un diagnóstico de carácter nacional, específico y riguroso sobre el estado de la cultura política en México.
- La *Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, realizada entre noviembre y diciembre de 2001 entre la

---

<sup>198</sup> Ibídem. pp. 152.

<sup>199</sup> Encuesta Nacional. “Ciudadanos y Cultura de la Democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia”. Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México. 1999. 211 pp.

Secretaría de Gobernación (Segob) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).<sup>200</sup>

Además, se utiliza como insumo las opiniones, reflexiones y aportaciones de especialistas en el tema de la democracia y la cultura política que participaron en agosto de 2002 en el Coloquio para el Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, promovido además de Segob e INEGI, por instituciones académicas como Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), así como el Instituto Federal Electoral.<sup>201</sup>

- La *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, levantada por Segob e INEGI en febrero de 2003 y los argumentos esgrimidos por especialistas en septiembre de 2003, quienes además de la segunda encuesta, analizaron la Encuesta Nacional sobre la Constitución, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y otra encuesta sobre la Naturaleza del Compromiso Cívico: Capital Social y Cultura Política en México, del Instituto Federal Electoral.<sup>202</sup>
- La *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, levantada por Segob y otras instituciones en diciembre de

---

<sup>200</sup> Secretaría de Gobernación (2002). Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México. El diseño de la muestra y el levantamiento de la encuesta se realizaron de manera conjunta con la Encuesta Nacional del Consumidor (ENCO). La muestra de población tuvo un carácter probabilístico, estratificado, polietápico y por conglomerados. Los informantes, de 18 o más años, fueron seleccionados a partir de una tabla de números aleatorios entre los habitantes de cada vivienda. El tamaño de muestra calculado para dar estimaciones a nivel nacional fue de 5,015 viviendas. Se obtuvo considerando una proporción de 10% de población de 18 años y más, que manifiesta una determinada opinión. Este diseño se traduce en un nivel de confianza de 90% y errores esperados de 1.7% Variación que ya incorpora en su cálculo una tasa esperada de no respuesta de 15% y un efecto de diseño de 1.75%. La ENCUP 2001 fue levantada del 4 de noviembre al 7 de diciembre de 2001, se llevó a cabo en 4,183 viviendas, en las 32 entidades federativas y en 600 localidades del país. Fue levantada en 4 semanas, más una extra para rescates de entrevistas no logradas. La duración promedio de la aplicación de cada cuestionario de la ENCUP 2001 fue de una hora y media, mientras que la aplicación de la ENCO requirió de 10 minutos en promedio.

<sup>201</sup> Reconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México. Secretaría de Gobernación. Dirección General de Desarrollo Político. IFE. CIDE. ITAM. México, 2002. 883 pp.

<sup>202</sup> Demos ante el Espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México. Segob/UNAM. 2005. 445 pp.

2005.<sup>203</sup> Simultáneamente, se hace una exhaustiva revisión del Coloquio “Cultura Política y Participación Ciudadana en México, antes y después del 2006” cuyo es difundir y analizar los resultados de la tercera encuesta.

En su análisis sobre la Segunda Encuesta sobre Cultura Política, Víctor Manuel Durand Ponte, formula una estratificación política de los entrevistados:

- Afirma que “en un extremo de la misma, se ubican grupos de ciudadanos con un alto conocimiento de la política, de su parte normativa, de los personajes y los hechos más relevantes; con capacidad de pensar la política en términos abstractos, es decir, por medio de conceptos como democracia, autoritarismo, público y privado, a los que dan contenidos precisos; además, participan y tienen alguna preferencia partidaria, se ubican ideológicamente y muestran preferencias definidas por algún tipo de régimen político. A estos grupos se les denomina ‘*sofisticados*’.”<sup>204</sup>
- En el extremo opuesto de la estratificación política, “se ubican grupos de ciudadanos sin interés alguno en esta actividad, que renuncian, consciente o inconscientemente al compromiso de participar en la definición del futuro de la sociedad a la que pertenecen; esa marginación se conoce como ‘*apoliticismo*’ o comportamiento en masa”.

El autor hace hincapié en que ese *apoliticismo*, es entendido como la falta de interés en la política, el desconocimiento de los derechos y de los hechos básicos del acontecer político, la falta de información acerca de los temas del sistema, la carencia de identidad partidaria, el desinterés por el régimen existente, conforma un síndrome de marginación que, en general, se relaciona con una marginación más amplia –social, económica y cultural– en donde la idea moderna de la política no cabe y el destino de la sociedad es asunto de otros: de los caciques, jefes locales o cualquier otra figura.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Segob 2005. Principales Resultados. 2006.

<sup>204</sup> Durand Ponte, Víctor Manuel. “Estratificación y Evaluación Políticas” en Demos ante el Espejo. pp. 116.

<sup>205</sup> *Ibíd.*

Es relevante puntualizar que el *apoliticismo*, también puede ser producto de la decisión racional de no participar en la política por considerarla indigna, por suponer que la acción no lleva a nada dado el carácter inaccesible o refractario de las instituciones políticas, o porque considerar que el hacerlo demanda un costo muy alto para lo que se puede obtener.

En este último caso, la renuncia voluntaria y racional implica un conocimiento, una información en la política, es producto de un cálculo, situación que resulta relevante pues en ambos casos, el *apoliticismo* implica no participar en la política.

El *apoliticismo* de un sector de la población, sostiene Durand, conlleva el debilitamiento del sistema político, del régimen democrático y posibilita la existencia de prácticas autoritarias como la manipulación, el acarreo, el clientelismo, en suma, favorece el autoritarismo político.

- Entre los extremos de la estratificación, se ubican posiciones intermedias con cualidades diferenciadas, que en su conjunto se denominan '*normales*', ciudadanos normales, que en esencia son la mayoría.

Por medio de la utilización de algunas de las preguntas incluidas en la Segunda ENCUP, Durand Ponte construye un índice que permite clasificar a los entrevistados según su posición, en cuatro dimensiones básicas:

1. La capacidad para definir o entender conceptos, específicamente qué es lo público y si el régimen es democrático o autoritario;
2. El interés por la política, medido por la pregunta directa ¿qué tan interesado está usted en la política? y su preferencia o indiferencia por el régimen político;
3. El compromiso ciudadano, medido por una identidad partidaria; y
4. Un conocimiento básico del contexto político.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

Frecuencias del índice de estratificación política		
	Número	Porcentajes
<i>Sofisticado</i>	1,237	27.0
<i>Normal</i>	1,983	43.3
<i>Apolítico</i>	1,360	29.7
<b>Total</b>	<b>4,580</b>	<b>100.0</b>

La importancia de este cuadro, se circunscribe a que muestra que un número relativamente alto (27%) es sofisticado, es decir, “muestra los conocimientos, habilidades y compromiso necesarios para participar en la política; 43% tiene la mayoría de esas características, por lo cual se clasifican como normales y finalmente, cerca de 30% es apolítico”.<sup>206</sup>

Los resultados del índice, muestran que 70.3% de los entrevistados tiene conocimientos y habilidades suficientes para participar en la política y sólo 29.7% es apolítico y parece estar más limitado. “El dato es importante, pues nos da una base para la construcción de la ciudadanía”.<sup>207</sup>

Por otra parte, en el análisis de Durand Ponte sobre la Tercera ENCUP<sup>208</sup>, se aprecian las siguientes premisas fundamentales sobre la participación ciudadana:

- La considera como un indicador primario de lo robusto que es la sociedad civil en un país y de la calidad del régimen democrático. Concluye que la sociedad civil mexicana, tuvo en la transición una baja participación y continúa siendo baja o débil.

Es contundente también la afirmación de que salvo en los procesos de votación, cuya tasa de participación en las elecciones presidenciales es

<sup>206</sup> *Ibíd.* pp. 117.

<sup>207</sup> *Ibíd.*

<sup>208</sup> Durand Ponte, Víctor Manuel. “Cultura Política y Participación Ciudadana” en *Cultura Política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*. Segob. México. 2007. pp. 155-190.

cercana al 60% de los ciudadanos con credencial de elector, el resto de la participación política es pobre.<sup>209</sup>

En lo que atañe a la participación en organizaciones o en actividades altruistas, que indica la fortaleza de la sociedad civil o del asociacionismo, los resultados arrojan que la participación en grupos de padres de familia pasa de 19% en 1993 a 34% en 2005; en asociaciones de barrio o colonia, en 1993 18% de los ciudadanos participaba en alguna, en 2003 alcanzó 17% y finalmente, en 2005, bajó a 14%.

En los grupos de asistencia social, se observa que la participación ciudadana pasó de 7% en el primer año a casi 9% en el último. En los grupos que participan en organizaciones ambientalistas, la caída es fuerte, en 1993 participa 8% de los entrevistados y en 2005 sólo hacía el 1%.<sup>210</sup>

Esto implica que la participación en organizaciones sociales es más amplia que en las políticas, pero sigue siendo limitada y con poca influencia sobre el gobierno o los poderes legislativos.

<b>Distribución porcentual de casos en los valores del índice de participación altruista, en organizaciones y reuniones 2005</b>			
<b>Valores de los índices</b>	<b>Altruista</b>	<b>Organizaciones</b>	<b>Reuniones</b>
Nula	11.2	56.5	39.2
Mínima	10.5	15	17.1
Media	40.6	21	29.8
Alta	37.7	7.5	13.9
Total	100	100	100

Los niveles de participación se refieren a que no participan o es nula; que lo hace en una sola o es mínima; que participa en organizaciones que van de

<sup>209</sup> *Ibíd.* pp. 174.

<sup>210</sup> *Ibíd.*

dos y hasta cuatro organizaciones o en el mismo número de eventos y es calificada como media; y cuando es realizada en cinco o más, como alta.<sup>211</sup>

Los datos de esta encuesta sin duda son reveladores, pues los entrevistados muestran una participación altruista significativa: sólo 11.2% no participa en nada, lo cual es muy reducido, en cambio, los niveles medio y alto alcanzan cifras importantes, 40.6 y 37.7%, respectivamente.

Ello implica considerar que la mexicana, es una sociedad solidaria que acude en auxilio del prójimo con mucha frecuencia, en cambio, la participación en organizaciones es baja, toda vez que 56.5% no tiene ninguna participación y está al margen de la vida asociativa; 15% participa en una sola organización y 28.5% tienen media o alta participación, siendo las organizaciones religiosas y las de vecinos y colonos donde más se participa; siguen las laborales y posteriormente las ciudadanas o políticas.<sup>212</sup>

La participación en reuniones muestra niveles intermedios de participación: 39.2% no participa en ninguna reunión, 17.1% lo hace en una sola, 29.8% va de 2 a 4 reuniones en eventos diferentes y 13.9% lo hace en cinco o más.

La relación de los tipos de participación es alta entre los que participan en organizaciones y asisten a reuniones, pero con la participación altruista es un poco menor, lo que evidencia que existe un núcleo de la sociedad que tiende a participar más en un mayor número de acciones, eventos y organizaciones.<sup>213</sup>

Durand Ponte retoma su índice de estratificación política utilizado en la ENCUP 2003, con la variante de que en la ENCUP 2005 habla de sofisticación alta, media y baja, utilizando las dos últimas categorías (media y baja) para sustituir a las denominadas “normal” y “apolítico”.

---

<sup>211</sup> *Ibíd.* pp. 175.

<sup>212</sup> *Ibíd.* pp. 176.

<sup>213</sup> *Ibíd.* pp. 177.

En este contexto, sobresale que la ENCUP 2005 muestra que los entrevistados que tienen mayor sofisticación son los que más participan en organizaciones, aunque en los tres grupos, los que tienen nula participación son mayoría.

La cifra es menor entre los más sofisticados (46.5%). En los de media sofisticación sube a 54.5% y en los de baja sofisticación alcanza 61.2%, siendo relevante que en los niveles de media y alta participación, la influencia también es significativa.<sup>214</sup>

<b>Sofisticación política y participación en organizaciones, 2005</b>				
Participación en organizaciones	Sofisticación			<b>Total</b>
	Alta	Media	Baja	
Nula	46.5	54.5	61.2	<b>56.5</b>
Mínima	11.7	15.3	15.8	<b>15</b>
Media	29.1	21.6	17.9	<b>21</b>
Alta	12.7	8.6	5.1	<b>7.5</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Considerando la participación en reuniones, se aprecia la misma tendencia, pues la diferencia porcentual ente los de alta y baja sofisticación, respecto a la participación nula, es de 11 puntos a favor de la baja sofisticación.

En la participación mínima, la diferencia es menor a 1 punto a favor de la alta sofisticación.

En la participación media, se observan 3 puntos porcentuales y en la de alta participación la diferencia porcentual alcanza más de 8 puntos.<sup>215</sup>

<sup>214</sup> *Ibíd.*

<sup>215</sup> *Ibíd.* pp. 178.

<b>Sofisticación política y participación en reuniones, 2005 (%)</b>				
Participación en reuniones	Sofisticación			
	Alta	Media	Baja	Total
Nula	32.2	36.8	43.2	<b>39.2</b>
Mínima	18.3	15.3	18.0	<b>17.1</b>
Media	30.2	32.6	27.7	<b>29.8</b>
Alta	19.3	15.3	11.1	<b>13.9</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

En el caso de la participación altruista, se observa una relación diferente entre los que tienen nula participación pues se aprecian 7 puntos más en los de baja sofisticación con relación a los de alta; en la categoría de participación mínima, la diferencia es a favor de los que tienen menos sofisticación (más de 10 puntos); y lo mismo se deriva entre los que tienen participación media, aunque la diferencia es menor, casi 4 puntos.

Entre los que tienen alta participación, la cifra es más de 20 puntos mayor en los de alta sofisticación, sólo en el último caso, la solidaridad parece ser mayor entre los más sofisticados:<sup>216</sup>

<b>Sofisticación política y participación altruista, 2005</b>				
Participación altruista	Sofisticación			
	Alta	Media	Baja	Total
Nula	6.8	9.8	13.8	<b>11.2</b>
Mínima	3.5	8	14.5	<b>10.5</b>
Media	37.9	41.1	41.3	<b>40.6</b>
Alta	51.8	41.1	30.4	<b>37.7</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>216</sup> *Ibíd.*

Durand Ponte concluye señalando que las cifras referentes a la participación política y social en México, comprueban que los mexicanos son un pueblo solidario, que se moviliza para apoyar a los que lo necesitan, pero que participa poco en asociaciones o en reuniones de las mismas, mostrando ser una sociedad civil débil.

Asimismo, concluye que los mexicanos estamos frente a un proceso de construcción de una cultura política ciudadana, "aunque todo indica que será un proceso largo y penoso por la fragilidad del régimen democrático electoral".<sup>217</sup>

Otras apreciaciones dentro de la tercera ENCUP sobre la participación ciudadana refieren lo siguiente:

- Los mexicanos "seguimos siendo reacios a participar en la vida pública de manera organizada, sin embargo, no parecen reportarse retrocesos que pudieran advertir una conducta a la baja o una pérdida en la valoración positiva de que participar socialmente carezca de sentido... por el contrario, encontramos crecimientos significativos en algunos rubros... lo que parece más interesante de señalar es que las formas más radicales de participación han declinado".<sup>218</sup>
- La sociedad civil organizada "sigue siendo muy reducida en términos porcentuales, aunque nadie pondría en duda su valiosa contribución en el pasado reciente para el avance democrático en el país, gracias a su incansable lucha por los derechos humanos, civiles y políticos".<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> *Ibidem*. pp. 181.

<sup>218</sup> Espinoza Valle, Víctor A. "Compromiso cívico y participación social en México. Una perspectiva nacional y regional 2001-2005" en *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*. pp. 83.

<sup>219</sup> Cansino, César. "Democracia y capital social. El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el fomento de la participación ciudadana en México". en *Cultura política y participación*. Ob. Cit. pp. 283.

### **3. Los derechos humanos en la transición. Compromiso institucional y baluarte de la sociedad civil**

Al iniciar la administración federal 2000-2006, la apuesta del gobierno fue respetar y garantizar a plenitud los derechos humanos.

Las organizaciones de la sociedad civil defensoras de los mismos, cifraron con reservas su esperanza en que la apuesta gubernamental sería contundente. La consolidación de la relación ONG-gobierno federal estaría determinada por la consistencia del avance en tal compromiso.

En su discurso de toma de posesión como Presidente de la República el 1° de diciembre de 2000, Vicente Fox afirma que “México no será ya más referencia de descrédito en materia de derechos humanos. Vamos a protegerlos como nunca, a respetarlos como nunca y a consolidar una cultura que repudie cualquier violación y sancione a los culpables”.<sup>220</sup>

Tal aseveración es resultado de compromisos asumidos en su condición de candidato y Presidente electo después, con organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, hecho que simultáneamente, deja entrever el inicio de la construcción de una relación en la que los derechos humanos se constituyen como puente de acercamiento entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

En el marco de los trabajos del 57 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que tiene lugar en Ginebra, Suiza, en marzo de 2001, el entonces titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) Jorge G. Castañeda afirma ante el Pleno de dicha Comisión que “el gobierno de México ha escogido este foro para presentar una serie de acciones que dan testimonio de un cambio fundamental en nuestra política hacia estos valores trascendentales... el gobierno de México tiene una ambiciosa agenda en materia de derechos

---

<sup>220</sup> Discurso de toma de posesión del Presidente Vicente Fox. Diciembre 1°, 2000. [www.rcadena.ne/Fox-pos.htm](http://www.rcadena.ne/Fox-pos.htm).

humanos, la cual requerirá de un trabajo sustantivo e institucional sumamente arduo en los años por venir”.<sup>221</sup>

- Fortalecer el respeto a los derechos humanos como un elemento central del proceso de reforma del Estado;
- Abrir espacios permanentes a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan activamente en el diseño de las políticas públicas;
- Reformar de manera integral el sistema de procuración y administración de justicia del país;
- Defender los derechos de los mexicanos en el extranjero mediante esquemas que les garanticen trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas;
- Velar por el cabal cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos y ampliar la cooperación con los mecanismos multilaterales de protección;
- Armonizar la legislación mexicana con los instrumentos internacionales de derechos humanos;
- Crear cursos de educación sobre derechos humanos en todos los planteles de enseñanza; e
- Investigar todos los casos de violaciones de derechos humanos y proceder conforme a la ley.

El Secretario de Relaciones Exteriores, también informa de acciones y decisiones del gobierno como la creación de la Embajada Especial para los Derechos Humanos y la firma de un Programa de Cooperación Técnica con la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

---

<sup>221</sup> Versión estenográfica de las palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda en el 57 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

### **3.1 Mecanismos oficiales de instrumentación**

Para atender los compromisos en materia de derechos humanos, el gobierno federal pone en marcha una estrategia centrada en dos ejes paralelos que involucran los ámbitos nacional e internacional.

En el contexto interno, se construyó un amplio andamiaje institucional para operar las acciones tendientes a la definición de una política de Estado en la materia.

En el rubro externo, la estrategia observa la apertura de México al escrutinio internacional tanto para la supervisión de problemáticas latentes y el ofrecimiento de recomendaciones para solucionarlas, como para la asesoría técnica.

Es pertinente hacer hincapié en que las acciones del gobierno de Vicente Fox para la construcción de un andamiaje institucional y la apertura al ámbito internacional, no son inéditas, toda vez que recibe de la administración de Ernesto Zedillo un legado, que aunque mínimo, es retomado para configurar su política en materia de derechos humanos.

Tal legado se circunscribe a que en diciembre de 1998, la SRE elabora el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos e invita a diversas dependencias públicas a ratificarlo y difundirlo. El Programa es aprobado y publicitado a nivel mundial, sin involucrar a la sociedad civil ni a los agentes educativos.

Asimismo, al gobierno de Ernesto Zedillo le interesaba recuperar prestigio internacional en la materia, tras un desafortunado encuentro con ONG en ocasión de una visita a Francia, donde fue cuestionado por Amnistía Internacional y otros grupos, ante la negativa presidencial de aceptar un diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México, elaborado por observadores internacionales.

Durante el encuentro, suscitado el 5 de octubre de 1997, en París, Francia, el presidente Zedillo se reúne con representantes de las organizaciones Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT), France Libertés, El Arco de la

Fraternidad y Reporteros Sin Fronteras, quienes denuncian la impunidad, aumento de violación a los derechos humanos y el proceso de militarización en México.<sup>222</sup>

Con el fin de revertir tal situación, durante el 97 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH-OEA) el gobierno mexicano anuncia la creación de la *Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos*.<sup>223</sup>

Con fundamento en las atribuciones para emitir reglamentos y decretos que la Constitución General de la República en su artículo 89 confiere al Presidente de la República, el Diario Oficial de la Federación publica el 17 de octubre de 1997 el Acuerdo que establece la creación de dicha Comisión Intersecretarial. Entre las características que constituyen la fisonomía de esta institución, sobresalen las siguientes:

- La integran las secretarías de Relaciones Exteriores (SRE), Gobernación (SG), Defensa Nacional (Sedena) y Marina (SM), bajo la presidencia de la SRE.<sup>224</sup>
- La Procuraduría General de la República (PGR) así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) participan en los trabajos del nuevo órgano con carácter de invitados permanentes.
- Se establece la posibilidad de que representantes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal así como órganos públicos o privados participen cuando los asuntos a tratar lo requieran.

Entre las funciones de la Comisión Intersecretarial destacan las siguientes:<sup>225</sup>

- Promover acciones para el cumplimiento de compromisos internacionales contraídos por México en materia de derechos humanos.

---

<sup>222</sup> Ramírez, Gloria. “Avances y retrocesos de la Educación en Derechos Humanos ante la Globalización y los Derechos Humanos Emergentes” en *La Educación Superior en Derechos Humanos: una contribución para la democracia*. UNAM. México, 2007. pp. 81.

<sup>223</sup> El 6 de octubre de 1997, ante el pleno de la CIDH-OEA el representante diplomático de México en coordinación con la Presidente de la CNDH, Mireille Roccatti Velázquez, anunciaron la constitución de esta institución.

<sup>224</sup> Entre las atribuciones que como presidente de la Comisión Intersecretarial adquiere, sobresale convocar a reunión ordinaria por lo menos una vez cada seis meses.

<sup>225</sup> Diario Oficial de la Federación. Octubre 17 de 1997.

- Recomendar políticas y medidas relativas a la vigencia en el país de las Convenciones Internacionales de derechos humanos.
- Atender requerimientos de organismos internacionales de derechos humanos con el apoyo de las dependencias públicas involucradas en los mismos.
- Proponer a la SRE las respuestas a las solicitudes de información hechas al gobierno de México por ONG internacionales y órganos supranacionales de derechos humanos
- Apoyar a la SRE en la preparación de informes en el marco de las convenciones sobre derechos humanos a las que pertenece México.
- Solicitar vía la Secretaría de Gobernación información sobre presuntas violaciones a los derechos humanos imputables a autoridades estatales y municipales.

Por otra parte, en lo concerniente al ámbito internacional, destaca que al iniciar la administración Fox, hay un antecedente con la ONU que es retomado para avanzar en la cooperación técnica.

La responsable de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)<sup>226</sup> Mary Robinson y la canciller mexicana Rosario Green, en nombre del gobierno mexicano, firman el 24 de noviembre de 1999,<sup>227</sup> un Memorándum de intención que establece las bases para llevar a cabo un programa de cooperación técnica con el gobierno de México.<sup>228</sup>

Es pertinente advertir que para la firma del Memorándum, influyen diversas ONG defensoras de derechos humanos, las cuales demandaron en marzo de 1998 ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU la creación de un mecanismo eficaz de vigilancia de la situación de los derechos humanos en México.

---

<sup>226</sup> El Alto Comisionado es el principal funcionario de las Naciones Unidas responsable de los derechos humanos. Rinde cuentas al Secretario General. El cargo de Alto Comisionado se creó en 1993 con base en Resolución 48/141 de la Asamblea General. Su Misión es proteger y promover todos los derechos humanos para todas las personas y prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos en todos los lugares del mundo. Ver <http://www.hchr.org.mx/mex.htm>.

<sup>227</sup> Vargas, Rosa Elvira. “Sería violación a derechos humanos en México, considera Mary Robinson” en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 3.

<sup>228</sup> Dávalos, Renato. “La administración de justicia y la impunidad, problemas muy difíciles en México: M. Robinson. Excélsior. México. Noviembre 25, 1999. pp. 42.

### **3.1.1 El andamiaje institucional**

Al concluir la administración gubernamental de Ernesto Zedillo, parecía que también concluían las tareas de la Comisión Intersecretarial, sin embargo, el 12 de junio de 2001, el gobierno de Vicente Fox reinstaló la *Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos*, refrendando el compromiso presidencial con el respeto a los derechos humanos, indicando que lograr su vigencia es indispensable en el proceso de reforma del Estado.

Como miembros permanentes de la Comisión se integran la Secretaría de Seguridad Pública, la Embajadora para los Derechos Humanos y Democracia, la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación y la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República.

La misión de la Comisión es coadyuvar con el Gobierno en la tarea de implementar medidas eficaces para evitar las violaciones a los derechos humanos tales como promover la transparencia y el diálogo abierto con la sociedad civil, implementar el acuerdo de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas; cumplir las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como tender una invitación abierta a los mecanismos internacionales de derechos humanos para visitar México.

Una tarea esencial de esta Comisión es el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos de cooperación con la sociedad civil para continuar con el diseño de políticas públicas.

Para tal efecto, se crea un “mecanismo de diálogo” entre la Comisión Intersecretarial y las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos mediante el cuál dichas organizaciones pueden contribuir de manera efectiva en el diseño y ejecución de la política exterior de México en materia de derechos

humanos, a efecto de que dichas políticas incidan en la protección nacional de tales derechos.

La estructura del mecanismo se hizo en dos niveles, el de la Secretaría Técnica y el de las mesas de trabajo temáticas. Las mesas de trabajo, de participación mixta y abierta, buscaron lograr consensos entre las organizaciones y la Comisión Intersecretarial sobre los temas de la agenda internacional de derechos humanos.

La participación de las organizaciones en las mesas respondió al principio de auto adscripción, designando un representante en la Secretaría Técnica, por el plazo que decidiera la propia mesa, estableciendo su propia agenda de trabajo y calendario.

Mesas de Trabajo:

- a) Armonización de las prácticas y legislación internas con los compromisos internacionales de México en la materia
- b) Derechos civiles y políticos
- c) Derechos económicos, sociales y culturales
- d) Grupos vulnerables
- e) Derechos de los Niños
- f) Educación en Derechos Humanos
- g) Derechos Indígenas.

No obstante, en los resultados obtenidos a lo largo del trabajo desarrollado en esta Comisión, se manifestaron limitaciones para conformar una verdadera política gubernamental en derechos humanos.

La importancia del desarrollo de una política interna en la materia, así como la exigencia de las organizaciones de la sociedad civil por contar con un marco jurídico adecuado, fueron factores determinantes para llevar a cabo las modificaciones necesarias, a fin de contar con una instancia que tuviera las facultades suficientes para desarrollar dicha política gubernamental.

Bajo esta perspectiva, se exploró la manera de reformar y mejorar los trabajos llevados a cabo por la Comisión, así como lograr la participación de más dependencias y fomentar la participación de la sociedad civil.

Así, el 11 de marzo de 2003, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que crea con carácter permanente la *Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos*<sup>229</sup>, cuyo objeto fundamental es la coordinación de las acciones llevadas a cabo, a nivel nacional e internacional, por las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de política de derechos humanos, desde el inicio de sus trabajos ha promovido la construcción de dicha política de manera conjunta con la sociedad civil.

Esta Comisión que sesiona ordinariamente cada tres meses, está integrada por la Secretaría de Gobernación, quien la preside, la Secretaría de Relaciones Exteriores que está a cargo de la Vicepresidencia y los titulares de las secretarías de Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Educación Pública, de Desarrollo Social, de Salud, de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Asimismo, con carácter de invitados permanentes participan la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como los representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional Indigenista, los cuales intervienen en las sesiones con voz pero sin voto.

La Comisión trabaja de manera regular con las siguientes subcomisiones<sup>230</sup>:

1. Educación en Derechos Humanos;
2. Grupos Vulnerables;

---

<sup>229</sup> Diario Oficial de la Federación. Marzo 11, 2003. Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.

<sup>230</sup> Informe de Labores 2004. Secretaría de Gobernación. Septiembre 1º, 2004. <http://www.segob.gob.mx>.

3. Derechos de la Niñez;
4. Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
5. Derechos Civiles y Políticos;
6. Armonización de las Prácticas y Legislación;
7. Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez;
8. Derechos Humanos de los Migrantes;
9. Derechos Indígenas;
10. Seguimiento al Proceso de Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos.<sup>231</sup>

La importancia de la sociedad civil en la relación con el gobierno y en la corresponsabilidad con los derechos humanos, se menciona reiteradamente en el informe 2003-2004 de la *Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos* presentado en septiembre de 2004.<sup>232</sup>

- Afirma que la Comisión ha ido creciendo no solo en número de instancias creadas al interior de la misma, sino en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, y en la creación de una cultura de promoción y respeto de los derechos humanos al interior de la Administración Pública Federal.
- Puntualiza que una tarea fundamental de la Comisión es lograr que la interlocución entre sociedad civil y gobierno trascienda a las personas y circunstancias, es decir, institucionalizar, dar forma y estructura definitiva a este afán.
- Enfatiza que el esfuerzo arduo de las organizaciones de la sociedad civil fue destacado en el proceso de difícil coordinación y seguimiento para la

---

<sup>231</sup> Esta instancia no tuvo carácter de subcomisión y tuvo carácter temporal, pues estuvo vigente sólo mientras se elaboró el Plan Nacional de Derechos Humanos.

<sup>232</sup> Informe anual. Septiembre 2003-septiembre 2004. Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos. [www.gobernacion.gob.mx/comisiondh/](http://www.gobernacion.gob.mx/comisiondh/)

elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos y la Iniciativa de Reforma constitucional en materia de Derechos.

- Reconoce la necesidad de definir la importancia de la participación social, por lo que se incluyen términos como corresponsabilidad, cogestión, coparticipación, superando los estadios donde la participación se reducía a una mera consulta, a una mera participación a *posteriori*, formal y plebiscitaria.
- Manifiesta que una correcta interpretación de la coparticipación sociedad civil-gobierno, no lleva a confundir responsabilidades, ni a soslayar las tareas que a cada parte corresponden. La responsabilidad es bilateral y compartida, solo bajo esta base fundamental de reciprocidad, se puede cimentar una sana relación entre organizaciones, dependencias e instituciones de gobierno.
- Señala que un aspecto importante del Programa Nacional de Derechos Humanos, es fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil en la elaboración, implementación y seguimiento de políticas públicas y fortalecer las capacidades de autogestión de la sociedad civil organizada.

Al respecto, refiere la “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, establece las bases de un nuevo pacto entre el Gobierno y la Sociedad Civil, donde se formaliza y amplía la incorporación del poder ciudadano a las políticas de Estado. Sus principios de transparencia, rendición de cuentas y bilateralidad en los derechos y obligaciones puede ser la base para una nueva institucionalidad en el fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El Informe señala que con la elaboración del PNDH y de la institucionalización de la participación de la Sociedad Civil, queda atrás la etapa de consolidación de la *Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos*, para pasar a una etapa de renovación, que se caracterizará por la búsqueda y

adecuación de nuevas fórmulas de seguimiento y monitoreo de las políticas establecidas en el Programa, secundado por el reordenamiento de la dinámica de los trabajos de las subcomisiones.<sup>233</sup>

Por otra parte, conviene advertir que el Artículo Sexto del Acuerdo que establece la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, prevé la existencia de un Secretario Técnico. Dicha tarea recae en la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, la cual en relación a la Comisión tiene las siguientes funciones:

- I. Seguimiento a los acuerdos de la Comisión;
- II. Informar periódicamente a la Comisión, respecto del cumplimiento y ejecución de los acuerdos emitidos por ella;
- III. Integrar los documentos relacionados con las acciones, estudios e investigaciones necesarias para apoyar las funciones de la Comisión;
- IV. Convocar a las sesiones de la Comisión;
- V. Elaborar el orden del día de la sesión, el cual será turnado seis días antes de la misma a los integrantes;
- VI. Formular los estudios y diagnósticos que le encomiende la Comisión, para el debido cumplimiento de sus objetivos, y
- VII. Las demás que le asigne el Presidente.

El Artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, establece que la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos tiene las siguientes atribuciones:<sup>234</sup>

- I. Promover, coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

---

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Julio 30, 2002.

- II. Auxiliar al Secretario en la coordinación de los esfuerzos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal emprendan para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- III. Constituir, llevar y mantener actualizado el registro de las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emita a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, actuar como instancia de apoyo en la promoción de los derechos humanos con los organismos locales competentes;
- V. Fungir como vínculo entre la Secretaría de Gobernación y las organizaciones civiles dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, así como atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que éstas le formulen;
- VI. En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, atender las recomendaciones dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado Mexicano;
- VII. En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, coadyuvar con los órganos e instancias dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos;
- VIII. Dar trámite administrativo a las medidas que procuren el pleno respeto y cumplimiento, por parte de las autoridades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones jurídicas que se refieren a las garantías individuales y a los derechos humanos, y coordinar la atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos, así como instrumentar dichas medidas, siempre que no sean de la competencia de alguna otra dependencia de la Administración Pública Federal;

- IX. Formar parte del Comité Jurídico Interno de la Secretaría;
- X. Las demás que determine el Secretario, dentro de la esfera de sus facultades.

### **3.1.2 Cooperación técnica de la ONU a México: voluntad política a prueba**

El presidente de México y la Alta Comisionada de la ONU firman el 2 de diciembre del 2000, en Oaxaca, un Acuerdo de Cooperación Técnica en materia de derechos humanos.<sup>235</sup>

La importancia del Acuerdo se circunscribe al hecho de que el gobierno federal recibe un reconocimiento generalizado no sólo porque previamente formaliza múltiples compromisos con la sociedad civil, sino porque muestra la apertura para atender prioritariamente el tema de los derechos humanos.

Al respecto, Mary Robinson afirma lo siguiente: “me siento motivada al saber que el presidente entrante, Vicente Fox intenta sobresaltar el programa como símbolo de su compromiso en derechos humanos... espero que nuestro proyecto reforzará esa imagen, además de que el presidente ha mostrado su voluntad política y se ha hecho consiente de que la situación de los derechos humanos requiere cooperación internacional”.<sup>236</sup>

Las actividades que se realizaron en la primera fase del Acuerdo de Cooperación Técnica, la cual concluye en septiembre del 2001, son las siguientes:

- a) Fortalecimiento de la CNDH.
- b) Presentación, discusión y adopción de Procedimientos Modelo sobre el examen médico de la tortura y otros abusos físicos, y sobre la investigación

---

<sup>235</sup> Cabe señalar que a invitación del gobierno de Ernesto Zedillo, la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson, visita México en noviembre de 1999. En esa ocasión el gobierno mexicano y la funcionaria de Naciones Unidas firman un *Memorándum de Intención para el Desarrollo y Aplicación de Programas de Cooperación Técnica en el campo de los Derechos Humanos*, en el que las partes acuerdan formular un programa de cooperación técnica en la materia para nuestro país.

<sup>236</sup> Nuñez, Kyra. “La titular del Alto Comisionado logra la firma que no obtuvo de Ernesto Zedillo. Fox se estrenará firmando convenio de derechos humanos” en *La Jornada*. Noviembre 28, 2000. México. pp. 16.

forense de muertes sospechosas de haberse producido por violación a los derechos humanos, respectivamente.

- c) Seminario sobre el examen médico de la tortura y otros abusos físicos, dirigido a personal técnico proveniente de las instituciones gubernamentales, órganos autónomos del Estado, las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector académico.
- d) Seminario sobre la investigación forense de muertes sospechosas de haberse producido por violación a los derechos humanos, dirigido a personal técnico y abogados provenientes de las instituciones gubernamentales, órganos autónomos del Estado, las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector académico.
- e) Seminario sobre los mecanismos internacionales y nacionales de protección a los derechos humanos de los pueblos indígenas, dirigido a representantes indígenas.

La primera fase se desarrolla y ejecuta con la participación de instituciones gubernamentales, órganos autónomos del Estado, las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil a través del llamado Comité de Enlace<sup>237</sup>, organizaciones indígenas y el sector académico.

En relación al Comité de Enlace, destaca que desde la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica, ha impulsado y acompañado su implementación.

---

<sup>237</sup> El Comité de Enlace queda integrado a invitación de la señora Mary Robinson, por las siguientes organizaciones mexicanas originalmente involucradas en el proceso: Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), Acción de los Cristianos en la Abolición de la Tortura (ACAT), Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Prodh), Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos, Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Espacio de Organizaciones de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Foro Migraciones, Franciscans International–México, Liga Mexicana de los Derechos Humanos, Misión Civil por la Paz, Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos” y Servicios de Asesoría para la Paz (SERAPAZ).

Su participación ha consistido en mantener una interlocución permanente con ambas partes del Acuerdo, con el propósito primordial de que la opinión de las organizaciones civiles sobre lo que debe ser una política de Estado en materia de derechos humanos, la cual coloque en primer plano la realidad de las víctimas y priorice el carácter integral e interdependiente de los derechos humanos.

De acuerdo con la evaluación de la primera etapa, llevada a cabo por un Consultor Independiente, “a pesar de una serie de dificultades y deficiencias, ha permitido iniciar un trabajo histórico en México en defensa y observación de los derechos humanos. El papel asignado a la sociedad civil mexicana y a la comunidad internacional es un logro muy sustancial, que marca distancia con los gobiernos anteriores del país y debe representar un ejemplo para otros países del hemisferio occidental”<sup>238</sup>.

La OACNUDH, el Gobierno de México y las organizaciones no gubernamentales avalaron a lo largo de la primera fase la necesidad y prioridad de continuar con una segunda fase el Programa de Cooperación Técnica.

Sin duda alguna, tal como lo señaló la evaluación final de la primera fase, el desarrollo de las actividades de cooperación técnica en México está abriendo importantes espacios para la adopción de compromisos constructivos de las contrapartes nacionales, inclusive porque ellas mismas perciben que uno de los objetivos principales de la cooperación técnica es dejar la capacidad instalada en el país receptor para lograr un ambiente auto-sostenible en materia de protección y promoción de los derechos humanos.

### **3.1.2.1 Claroscuros a la mitad del camino: de las acciones pioneras al ominoso intento de manipulación**

La segunda fase del Acuerdo de Cooperación Técnica de la ONU con México, inició en abril de 2002 y se extendió hasta el fin de la administración Fox.

---

<sup>238</sup> Vegard Bye. Evaluación final de la Primera Fase del Proyecto: Cooperación Técnica entre la OACNUDH y el Gobierno de México. Septiembre del 2001. pp. 5.

El objetivo de esta fase es abrir espacios a instituciones y organizaciones a fin de lograr un nuevo proyecto que tenga la legitimidad y el apoyo de todas las partes involucradas.

Entre los resultados de la segunda fase resalta que en julio de 2002, se establece en México una oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, representada por Anders Kompass (julio 2002 a septiembre 2005) y por Amerigo Incalcaterra (octubre de 2005 a mayo 2008) y Alberto Brunori (a partir de octubre de 2008) con el mandato de supervisar la implementación de la segunda etapa, con dos compromisos principales: desarrollar un Diagnóstico independiente sobre la situación de los derechos humanos y la elaboración e implementación de un Programa Nacional de Derechos Humanos.

La importancia de esta oficina, se circunscribe a que México se convierte en el primer país en el mundo establecer en tiempos de paz una instancia de esta naturaleza.

La formulación del Diagnóstico, encomendada a la ONU, es también una acción pionera, pues el gobierno de México fue el primero en poner en manos de naciones unidas su elaboración.

La Oficina del Alto Comisionado en México, luego de un proceso de exámenes y entrevistas a setenta especialistas en la materia, selecciona a cuatro consultores expertos para elaborar el Diagnóstico: Clara Jusidman, con el tema de derechos de las mujeres, así como derechos económicos, sociales y culturales; Isidro H. Cisneros, con derechos indígenas; Miguel Sarré, analiza derechos civiles; y Sergio Aguayo Quezada, pondera la situación de discriminación.

Es conveniente puntualizar que semanas antes de la difusión pública del Diagnóstico, comienza a ventilarse en los medios de comunicación que la Secretaría de Relaciones Exteriores intenta “matizar” el contenido del mismo.

De acuerdo a los medios, la SRE había decidido rasurar y maquillar la versión final del Diagnóstico de la ONU, “al menos dos capítulos habían sido suprimidos... el argumento oficial era que adolecían de rigor metodológico” se trata de materiales elaborados por dos de los cuatro consultores Sergio Aguayo e Isidro H. Cisneros.

El texto de Aguayo abordaba el funcionamiento de las comisiones y organismos especializados en derechos humanos y el de Cisneros se refería a los derechos indígenas. Sólo de este capítulo se desprendían 131 recomendaciones al gobierno de México. En lugar del texto de Cisneros, se incorpora un resumen del informe que presenta en junio de 2003 el relator especial de la ONU para asuntos indígenas Rodolfo Stavenhagen.

“Patricia Olamendi tomó la decisión de suprimir el texto de 84 páginas de Cisneros, quien lo corrigió y resumió, pero ni así fue aceptado. Similar argumento le dieron a Aguayo para eliminar su texto... Aguayo y Cisneros expusieron que les parecía un acto de censura y que en caso de no reconsiderarse, estarían dispuestos a llegar a las máximas consecuencias”.<sup>239</sup>

“Ante el temor de verse envuelta en otro escándalo, la SRE reconsideró su postura y dio marcha atrás a su intento de vetar una parte del Diagnóstico de las Naciones Unidas. Mucho tuvo que ver en la distensión del asunto el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Daniel Cabeza de Vaca quien mantuvo una actitud conciliadora y de respeto hacia el trabajo de los consultores”.<sup>240</sup>

Superado este incidente que en el fondo conlleva intereses políticos e intentos ominosos de manipulación, el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, se presentó a la opinión pública el 8 de diciembre de 2003, previo al Día Internacional de los Derechos Humanos.<sup>241</sup>

Cobra relevancia que el evento tiene lugar a tres años de iniciada la administración gubernamental de Vicente Fox, quien al recibir el Diagnóstico adopta en su discurso una postura triunfalista, en la que de modo subjetivo, sólo alude acciones realizadas sin evaluar su impacto en la erradicación de violaciones a derechos humanos ni las problemáticas no resueltas:

---

<sup>239</sup> Monge, Raúl. “Jalones por el informe de la ONU” en Revista *Proceso*. No. 1411. Noviembre 16, 2003. pp. 20 a 23.

<sup>240</sup> Monge, Raúl. “El diagnóstico incómodo” en Revista *Proceso*. No. 1412. Noviembre 23, 2003. pp. 18 a 22.

<sup>241</sup> El Diagnóstico puede ser consultado en la página [www.derechoshumanos.gob.mx](http://www.derechoshumanos.gob.mx).

“A mitad del camino de esta administración, puedo afirmar de manera firme y sin temor, que mi Gobierno es un Gobierno de derechos humanos... que han sido siempre un asunto fundamental de la agenda política, otorgándoles la más alta prioridad, como nunca antes en su historia, el respeto a las garantías individuales se ha convertido en una política de Estado”.

“Desde hace tres años en el Gobierno Federal construimos cotidianamente un Estado de Derecho basado en el reconocimiento y observancia irrestrictos a los derechos humanos, tanto en el territorio nacional como en el ámbito internacional... por eso hemos puesto en práctica una política de puertas abiertas y de invitación permanente a los relatores de derechos humanos de las Naciones Unidas y a los integrantes de las organizaciones civiles internacionales”.<sup>242</sup>

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México propone al Presidente de la República que, a fin de avanzar en el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, atienda en el Programa Nacional de Derechos Humanos las 31 recomendaciones generales contenidas en el Diagnóstico.

El Diagnóstico es importante porque permite identificar los obstáculos que impiden a México el pleno respeto de los derechos humanos reconocidos universalmente, así como la ejecución interna de las recomendaciones emitidas al Estado Mexicano por los mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos.

Asimismo, posibilita identificar las necesidades y las posibles acciones para mejorar la situación de los derechos humanos en México, a fin de contar con las bases necesarias para la integración de una nueva política de Estado en materia de derechos humanos.

También sirve como insumo básico para la identificación de prioridades de las fases subsecuentes de la cooperación técnica de la OACNUDH o bien de las agencias y organismos de Naciones Unidas acreditados en México.

---

<sup>242</sup> Versión estenográfica de las palabras de Vicente Fox en la Sesión Extraordinaria del Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, para recibir el Diagnóstico de Derechos Humanos. Salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos. Diciembre 8, 2003.

La ONU y ONG defensoras de los derechos humanos, consideran la importancia y relevancia del Diagnóstico, sin perder de vista que se trata de un proceso que apenas asoma sus primeros resultados, pero que por sí sólo, no augura que los derechos humanos se respetan a cabalidad:

- Anders Kompass menciona que nuestro país es uno de los pocos en los que la ONU ha emprendido una tarea de esta magnitud, además de hacer énfasis en que se realiza con la participación de representantes de organizaciones civiles y entidades gubernamentales, en el marco de un proceso abierto e independiente.<sup>243</sup>
- Miguel Concha Malo señaló que “el Comité de Enlace desea expresar su satisfacción por la terminación del Diagnóstico, único en su género sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, así como su confianza en que la entrega formal a usted [se refiere al Presidente de la República] augura su traducción en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos en el país, encaminado al establecimiento progresivo de una política de Estado en la materia”.

Concha Malo continua afirmando que “para las organizaciones civiles y sociales el Diagnóstico significa en parte la culminación de muchos años de esfuerzo y trabajo al identificar con un enfoque integral las causas estructurales que propician desde hace mucho tiempo violaciones graves a los derechos humanos en México, tomando en cuenta las observaciones y recomendaciones de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos y señalando recomendaciones y propuestas puntuales que de llevarse desde ahora a la práctica, revertirán sólidamente las violaciones a los derechos humanos que muchas veces padecemos los mexicanos”.<sup>244</sup>

- Amnistía Internacional considera que “estamos frente a un proceso muy positivo y posiblemente sin precedentes en el mundo, donde los esfuerzos

---

<sup>243</sup> Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. 2003. pp. V.

<sup>244</sup> Versión estenográfica del mensaje de Miguel Concha Malo, a nombre del Comité de Enlace, durante la entrega del Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos en México. Diciembre 8, 2003.

nacionales e internacionales han coincidido para elaborar un instrumento que sirva de catalizador para transformar los mecanismos de protección de derechos humanos... es histórico el compromiso del gobierno, tanto de garantizar la participación de la sociedad civil en la elaboración de un Diagnóstico independiente, como de asumir las recomendaciones como base de un Programa Nacional de Derechos Humanos”<sup>245</sup>

Si bien ONG de derechos humanos mexicanas reconocen los esfuerzos del gobierno federal en este ámbito, 2003 marca con claridad que las expectativas creadas al inicio de la administración comienzan a generar críticas y nuevamente un ambiente de desencuentro entre las organizaciones civiles y el gobierno.

Al respecto, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (Prodh) sostiene en su *Informe Anual de Violaciones a los Derechos Humanos 2003* que “los esfuerzos que consideramos positivos son apenas acciones mínimas para el nivel que implican los retos de un avance sustantivo en el mejoramiento de la observancia de los derechos humanos”.<sup>246</sup>

El informe subraya que “la distancia real entre estos trabajos y la vida cotidiana de la sociedad mexicana en cuanto al ejercicio de sus derechos humanos, además de ser todavía muy grande, en algunos ámbitos es diametralmente opuesta... así lo comprueba la impunidad que prevalece en las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez; la falta de capacidad para ofrecer a la sociedad nacional e internacional la satisfacción del derecho a la verdad en el caso de la muerte de la abogada Digna Ochoa; la renuencia a tratar por su nombre los casos de desaparición forzada cometidos en el pasado y la grave situación derivada del empobrecimiento, desempleo e inequidad en la distribución de la riqueza que padece la mayoría de la población”.<sup>247</sup>

---

<sup>245</sup> Amnistía Internacional sección México. El Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México: una oportunidad sin precedentes”. Boletín de prensa. Diciembre 8, 2003.

<sup>246</sup> Informe Anual de Violaciones a los Derechos Humanos 2003. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro. Diciembre 12, 2003. 49 pp.

<sup>247</sup> *Ibíd.* pp. 4.

Adicionalmente, el Centro Prodh afirma que en el gobierno de Fox son recurrentes acciones de represión y violencia política que no ha dejado de prevalecer a pesar de tres años de alternancia en el Gobierno.

### **3.1.2.2 Programa Nacional de los Derechos Humanos en México. Apuesta vanguardista. Alcance limitado.**

En el marco del 56 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 1° de diciembre de 2004, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada presenta el *Programa Nacional de Derechos Humanos* (PNDH).<sup>248</sup>

El mandatario sostiene en su discurso que “México es uno de los pocos países donde las Naciones Unidas ha realizado una tarea de este tipo y el único en el que su elaboración involucró lo mismo a dependencias gubernamentales que a las organizaciones de la sociedad civil”.<sup>249</sup>

A diferencia de la postura que asume en la presentación del Diagnóstico, en esta ocasión reconoce que aún falta por hacer, aunque no deja de lado el tono triunfalista.

Al respecto, Fox afirma que el Programa “es el eje articulador de nuestra política de Estado, es el paso más reciente para que la vigencia de los derechos de las personas sea una realidad plena... a pesar de los avances de los últimos cuatro años, los derechos humanos no son todavía una realidad plena para todos los habitantes del país... es la respuesta ofrecida por mi Gobierno para articular una auténtica política de Estado que involucra a los Poderes de la Unión, a los diferentes órdenes de Gobierno, a los organismos públicos de derechos humanos y a las organizaciones de la sociedad civil”.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> Con el PNDH, el gobierno de la República da cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada del 14 al 25 de junio 1993, en Viena, Austria. En esa ocasión, se formula la *Declaración y Programa de Acción de Viena*, la cual establece en su párrafo 71 una recomendación a los Estados, consistente en que éstos consideren la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos.

<sup>249</sup> Versión estenográfica del Presidente Vicente Fox durante la presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos. Presidencia de la República. Diciembre 10, 2004. <http://www.presidencia.gob.mx>.

<sup>250</sup> *Ibíd.*

Asimismo, señala que “este Programa tiene como horizonte un Estado en el que los derechos humanos se conviertan en el eje rector de la política nacional; un Estado en el que todos seamos corresponsables de su respeto, promoción y protección a través del diálogo, la acción y la participación social; un Estado en el que juntos logremos que la desigualdades y su goce y ejercicio disminuyan progresivamente”.<sup>251</sup>

En el apartado “Estructura y Objetivos” el PNDH puntualiza que en otros países como Brasil y Ecuador se han puesto en marcha programas nacionales de derechos humanos, los cuales se centran en acciones de ejecución inmediata que responden a necesidades apremiantes.<sup>252</sup>

En contraste, afirma que el programa mexicano “busca trascender las coyunturas a través de mecanismos permanentes que aseguren que las voces de las sociedad civil tenga eco en las decisiones del Estado y que se lleve a cabo un cambio de enfoque profundo en las políticas públicas... define a dónde queremos llegar en el año 2025, presentando la visión del país que queremos alcanzar en este campo”.<sup>253</sup>

El PNDH señala que una “política de Estado en materia de derechos humanos implica reconocer que detrás de cada acción del Estado, incluyendo por su puesto a las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, se encuentra el respeto irrestricto a los derechos humanos... el deber de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos no se circunscribe a una obligación unilateral del Estado frente al individuo... implica la corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad, y de todas las personas”.<sup>254</sup>

En el PNDH, se establecen los objetivos que en su conjunto, representan la estrategia institucional y social para hacer realidad un verdadero Estado de derecho y una conducta gubernamental orientada a la defensa plena de los derechos humanos.

---

<sup>251</sup> *Ibíd.*

<sup>252</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos. Secretaría de Gobernación. México. Diciembre, 2004. pp. 22.

<sup>253</sup> *Ibíd.* pp. 23.

<sup>254</sup> *Ibíd.* pp. 39.

Cabe señalar que adicionalmente a los objetivos y líneas estratégicas, el Programa prevé el funcionamiento de un Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación, el cual se instala el 2 de diciembre de 2005.

Su mandato se circunscribe al análisis y revisión amplia y constante del cumplimiento de las más de 600 líneas de acción que definen el trabajo institucional del Programa, así como hacer recomendaciones sobre su implementación.

En este contexto, el Comité tiene las siguientes funciones:

- Proponer ajustes al Programa, considerando los resultados de la evaluación que arrojen los informes de las partes involucradas.
- Impartir asesoría y capacitación a dependencias para la contemplar y aplicar en sus programas anuales los contenidos del PNDH.
- Promover la participación y coordinación de las entidades federativas y gobiernos locales mediante convenios.
- Dar seguimiento a la participación y coordinación de los poderes legislativo y judicial.
- Promover la participación social mediante procesos de información, comunicación, construcción de capacidad y diversos mecanismos de consulta y diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.
- Elaborar un informe semestral de actividades del Comité y de los avances del Programa.
- Difundir su agenda y lineamientos de trabajo, así como crear las instancias para desahogar su agenda.

El Comité queda integrado por veinte miembros, con representación paritaria (50%-50%) entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil:

- Las Secretarías de Estado tienen siete lugares, tomando en cuenta a las dependencias de mayor incidencia y vínculos respecto al PNDH;

- Las organizaciones de la sociedad civil seis lugares, considerando que para su distribución debe tomarse en cuenta regiones, temas fundamentales y conocimiento y capacidad necesaria para atender las tareas del Comité;<sup>255</sup>
- Un especialista o institución académica;
- Un sitio para la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- Uno para la Federación de Organismos Públicos de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos;
- Un representante de los gobiernos locales;
- Un miembro del Poder Judicial;
- Dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado, preferentemente los presidentes de las Comisiones de Derechos Humanos respectivas;
- En calidad de observador, se otorga un lugar al Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU.<sup>256</sup>

Un aspecto relevante, refiere que el Programa tendrá la asignación de recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus tareas.<sup>257</sup>

Con el fin de fortalecer el PNDH, la Secretaría de Gobernación y las entidades federativas firmaron en diciembre de 2004, el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos, para que cada estado elabore un diagnóstico y posteriormente un programa de derechos humanos.

Es pertinente mencionar que esta medida, se constituye también como una decisión vanguardista, pues México se convirtió en el primer país en iniciar procesos de planeación de derechos humanos a nivel local.

A efecto de dar seguimiento a estos compromisos, se estableció el 27 de abril de 2005, el Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional de Derechos Humanos,

---

<sup>255</sup> Los grupos integrantes del Comité de Seguimiento son: Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”; Centro Nacional de Comunicación Social; Grupo Doce Avante; Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social; Sindicato Mexicano de Electricistas; y Visión Mundial de México. Primer Informe de Evaluación del PNDH. Comité de Seguimiento y Evaluación.

<sup>256</sup> Programa Nacional. Ob. Cit. pp. 37.

<sup>257</sup> *Ibíd.* pp. 325.

instancia encargada de definir, desde la perspectiva local, los principios rectores de las políticas relativas a los derechos humanos.<sup>258</sup>

### **3.1.2.2.1 Aporte de las organizaciones de la sociedad civil**

La elaboración del Programa, contempló como eje rector la participación activa, permanente y efectiva de la sociedad civil, a través de un proceso incluyente, transparente y democrático.

Para tal fin, las autoridades responsables se comprometieron a proporcionar información sobre los aspectos sustanciales en la elaboración del Programa, además de recibir e incorporar comentarios de la sociedad civil nacional.

Para garantizar la participación de la sociedad civil se publicó una convocatoria a través del Indesol, incorporando a instituciones gubernamentales, redes nacionales que trabajan el tema de derechos humanos, además de considerar el desarrollo de foros regionales y el establecimiento de un sitio en internet para recibir propuestas.

El proceso significa un importante aporte de las organizaciones participantes, en términos de sus conocimientos, compromisos y tiempos asignados, sin embargo, diversas organizaciones renunciaron a su participación, argumentando que la metodología y los mecanismos fueron inadecuados.

Entre las aportaciones de las organizaciones civiles para formular principios metodológicos aplicables a la elaboración del Programa, sobresalen las siguientes:

- Alcance nacional e integral, que incluya acciones respecto de derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.
- Proceso participativo y abierto a la sociedad.
- Incluyente y transparente.
- Dispone que la Oficina del ACNUDH asuma el papel de garante.

---

<sup>258</sup> Versión estenográfica del discurso del titular de la Segob durante la instalación del Comité de Seguimiento del PNDH. Abril 27 2005. Ver [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx).

- Contempla contar con apoyo y asesoría internacional.

Asimismo, las organizaciones consideran que entre los contenidos esenciales que debe incluir el Programa, están los siguientes:

- Concepción de los derechos humanos en los términos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial, la Declaración y Programa de Acción de Viena 1993 que reconoce y enfatiza su carácter universal, indivisible e interdependiente.
- Ubicación dentro del marco jurídico establecido por la Constitución Política mexicana y los instrumentos internacionales de los cuales, de acuerdo a la propia Constitución, es parte el Estado mexicano.
- Comprensión del estrecho vínculo entre el concepto de derechos y la nueva visión del desarrollo humano.
- Reflejar la diversidad socio cultural del país.
- Delimitación de las acciones que desde su estricto ámbito de responsabilidad el Gobierno se propone concretar:
  1. Acciones de realización inmediata que no requieren cambios legislativos ni asignaciones presupuestales específicas.
  2. Acciones a realizar por parte del Ejecutivo Federal dentro del período que dura su mandato, que se encuentran en su ámbito de facultades y que no dependen de otros poderes o niveles de gobierno.
  3. Acciones que promoverá, gestionará y propondrá a otros poderes y niveles de gobierno.
  4. Acciones que formarán parte de una plataforma de proyecciones que se propondrá sirvan de base al Plan Nacional de Desarrollo de futuras administraciones.
- Identificar a la dependencia gubernamental responsable de coordinar y asegurar la implementación del PNDH.

- Incluir un mecanismo de seguimiento y evaluación del proceso de implementación.

Las organizaciones de la sociedad civil proponen que el Programa priorice una serie de ejes temáticos a trabajar y disponga de mecanismos necesarios para que aquellas agendas que no se incluyan específicamente en el mismo, puedan ser incorporadas en los planes y programas que se proyecten en el futuro.

En la priorización no se debe descuidar el carácter integral e interdependiente de instancias involucradas en el proceso de elaboración del PNDH.

Las ONG proyectan la posibilidad de alcanzar los siguientes resultados:

- a) Identificar, desarrollar e integrar coherentemente acciones del gobierno, así como de los órganos autónomos del Estado, las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos<sup>259</sup>, en coordinación y colaboración con las organizaciones no gubernamentales, en materia de promoción y protección de los derechos humanos.
- b) Aseguradas mediante mecanismos claramente identificados, la autonomía e independencia de las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, así como la coordinación, cooperación y plena participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades identificadas en el Programa.
- c) Participación plena de las autoridades gubernamentales (tanto a nivel nacional como local), órganos autónomos del Estado, comisiones nacional y estatales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones indígenas y el sector académico, para el desarrollo de los mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación periódicos.

---

<sup>259</sup> Las acciones identificadas en el Programa Nacional de Derechos Humanos, que serán ejecutadas por las instituciones de derechos humanos, no afectarán en ningún momento a todas aquellas actividades que correspondan a los planes de trabajo internos de dichas instituciones.

### 3.1.2.2 Balance gubernamental

Con el fin de difundir ante la opinión pública los avances en la implementación del PNDH, el gobierno federal presenta dos informes, uno en diciembre de 2005 y otro en noviembre de 2006, así como el llamado *Libro Blanco del Programa Nacional de Derechos Humanos*.

En el mensaje presidencial del primer informe, Vicente Fox afirma que “la llegada de la democracia en el año 2000 debía significar, entre otras cosas, que el nuevo gobierno mexicano asumiera un compromiso total con la promoción y defensa de los derechos humanos en el país... desde entonces, sociedad y gobierno hemos recorrido juntos un camino sin precedentes, en este esfuerzo compartido por impulsar el desarrollo de nuestra nación por la vía de los derechos y dignidad de las personas... con este documento, México se convierte en el primer país que emite un informe sobre el cumplimiento de un PNDH”.<sup>260</sup>

El Informe sostiene que con el Programa “el Presidente Vicente Fox ha logrado cimentar las bases de una política de Estado en esta materia... esto no significa que se hayan resuelto todas las problemáticas, pero sí que se han creado las condiciones y los instrumentos idóneos para resolverlas”.<sup>261</sup>

Cobra relevancia que el Informe no adjudica al gobierno los resultados obtenidos, sino que reconoce que los avances alcanzados no se han dado de manera unilateral; son logros compartidos que no se podrían entender sin el papel fundamental de los organismos públicos de derechos humanos y de las organizaciones de la sociedad civil “cuya participación crítica ha sido un elemento clave en el diseño y seguimiento de esta política durante los últimos cinco años”.<sup>262</sup>

Explícitamente, el Informe no asume que el Programa Nacional de Derechos Humanos sea la panacea para la solución de problemáticas en el tema, sino que tiene la asertividad de mencionar que “establece acciones estratégicas que pueden ser adoptadas por las administraciones siguientes, haciendo las

---

<sup>260</sup> Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2005. Secretaría de Gobernación.

<sup>261</sup> *Ibíd.* pp. 17

<sup>262</sup> *Ibíd.*

ajustes necesarios derivados de la dinámica social, así como de los retos que implica la progresividad de los derechos humanos”.<sup>263</sup>

La postura gubernamental estima como relevante lo logrado, pero otorga mayor potencialidad a lo que en el año 2006 se alcanzaría, sobre todo, ante la posibilidad de que esos logros, sienten las bases de cara a una visión de largo plazo.

Sin embargo, es pertinente mencionar que en 2006 la dinámica política enmarcada en el proceso electoral, implicó que el tema de derechos humanos perdiera importancia en la agenda gubernamental, no registrándose ningún aspecto que fundamente la potencialidad señalada por la autoridad.

Resulta relevante subrayar que el informe de 2005 sostiene que la ejecución de las acciones en materia de derechos humanos es responsabilidad directa de las dependencias de la administración pública federal involucradas, que para ese momento suman 27, siendo notorio que el tema de los derechos humanos adquiere un carácter prioritario para las mismas, en tanto que nunca antes se habían interesado o incluido en sus agenda de trabajo de forma explícita el tema.

En cada una de estas instituciones, se instaló una oficina de enlace, a través de la cual se establece el contacto con la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) y con otras dependencias de la administración pública, además de asumir la responsabilidad de promover, ejecutar y evaluar ejecuten las acciones pertinentes en materia de derechos humanos.

Un aspecto insoslayable y que debe considerarse como relevante, es que esta red de enlaces genera mayor coordinación entre las dependencias y, por lo tanto, contribuye o a mejorar los resultados de la atención de las demandas de derechos humanos.

Sin duda, se trata de un avance que fortalece el andamiaje institucional, sobre todo porque son las instituciones de primer nivel en el gobierno federal, aunque los resultados siguen siendo magros. Dichas instancias son:

---

<sup>263</sup> *Ibidem.* pp. 20.

<b>GABINETE DE SEGURIDAD, ORDEN Y RESPETO</b>	
<b>DEPENDENCIA</b>	<b>OFICINA DE ENLACE</b>
Secretaría de Seguridad Pública	Dir. Gral. Adjunta de Derechos Humanos
Secretaría de la Defensa Nacional	Sección de Derechos Humanos
Secretaría de Marina	Comisión de Estudios Especiales
Procuraduría General de la República	Sub Procuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad
Secretaría de Gobernación	Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
Secretaría de la Función Pública	Delegado y Comisario Público Propietario del Sector Seguridad Nacional

<b>GABINETE DE CRECIMIENTO CON CALIDAD</b>	
<b>DEPENDENCIA</b>	<b>OFICINA DE ENLACE</b>
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Unidad de Apoyo al Cambio Estructural
Secretaría de Energía	Dirección de Legislación
Secretaría de Economía	Dirección General de Planeación y Evaluación
Secretaría de Relaciones Exteriores	Dirección General de Derechos Humanos y Democracia

<b>GABINETE DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL</b>	
<b>DEPENDENCIA</b>	<b>OFICINA DE ENLACE</b>
Secretaría de Educación Pública	Coordinación de Asesores
Secretaría de Desarrollo Social	Oficina del Abogado General y Comisionado para la Transparencia
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	Coordinación Jurídica
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia
Secretaría de Salud	Dirección General de Asuntos Jurídicos

<b>GABINETE DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL</b>	
<b>DEPENDENCIA</b>	<b>OFICINA DE ENLACE</b>
Instituto Mexicano del Seguro Social	Coordinación de Investigación y Seguimiento de Estudios sobre Transparencia
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Asesoría de la Subdirección General Jurídica
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	Coordinación de Asesores de la Dirección General Sistema Nacional DIF
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Dirección General de Equidad y Género
Secretaría de Turismo	Dirección General de Asuntos Jurídicos
Instituto Mexicano de la Juventud	Departamento de Derechos Humanos
Consejo Nacional para Prevenir La Discriminación	Subdirección de Políticas Públicas
Instituto Nacional de las Mujeres	Subdirección del Área de Derechos Humanos
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Dirección General de Estrategia y Planeación
Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática	Coordinación de Asesores de la Presidencia
Oficina de Promoción e Integración para las Personas con Discapacidad.	Subdirección de Proyectos Ciudadanos
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	Coordinación Nacional de Asuntos Laborales

Datos tomados del Informe de Ejecución del PNDH 2005

Por su parte, el *Segundo Informe de Ejecución del PNDH*, recopila las acciones que el gobierno consideró positivas en la materia en 2006, además de que tiene una visión integral que pone en balance logros en materia de derechos humanos durante todo el sexenio.

En el mensaje que el presidente de la República pronuncia con motivo de este segundo informe, sostiene que “a dos años de su implementación, mi compromiso se ha fortalecido y mi gobierno ha realizado las acciones necesarias para ir cimentando las estructuras jurídicas, sociales y humanas necesarias para su desarrollo... las bases están cimentadas, hemos dado los primeros pasos,

heredamos a nuestras futuras generaciones la cultura de observancia y respeto a los derechos humanos”.<sup>264</sup>

En mi particular punto de vista, la certeza de esta aseveración es cuestionable, dado que si bien son muchas y muy importantes las acciones en favor de los derechos humanos durante el gobierno de Fox, son deficitarias frente a las promesas de campaña, además de que algunas de ellas no son contundentes, su alcance es limitado y en situaciones específicas, su diseño se aleja del objetivo originalmente planteado.

El Informe se caracteriza por un marcado énfasis por aquellos procesos que muestran saldos positivos, por ejemplo, puntualiza en el rubro “derecho a la vida” que de 2000 a 2006 el porcentaje de homicidios se redujo en 31% al pasar de 7.32% (frente al total de muertes) a 5.05%.

Asimismo, subraya que la tasa de punidad por homicidios se incrementó en 37%, al pasar de 18.53% de sentencias condenatorias impuestas a los responsables en 2000 a 25.39% en 2006.

El informe sostiene, con datos de la CNDH, que en el rubro relativo a la “prohibición de aplicar castigos que atenten contra la integridad física de las personas” las quejas contra tortura disminuyen gradualmente en términos absolutos y relativos, al pasar de 9 en 2000 a 2 en 2005 y 3 en 2006, es decir, la cifra de quejas por tortura en 2005 representa el 22% de las registradas en 2000 y en perspectiva histórica, representa el 0.68% en relación a 1991, cuando la CNDH recibió 295 quejas.

En contraparte, contiene un apartado que plasma retos en materia de derechos humanos, los cuales se circunscriben a los siguientes aspectos:

- Lograr la reforma constitucional en materia de derechos humanos;
- Incorporar plenamente a México al Sistema Internacional de Protección de los derechos humanos;

---

<sup>264</sup> Segundo Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2006. Secretaría de Gobernación.

- Impulsar la aprobación en el Congreso de la Unión de leyes relativas a derechos de las mujeres, trata de personas y transparencia; e
- Incorporar en las dependencias encargadas de la seguridad nacional la perspectiva de los derechos humanos.

### **3.1.2.2.3 Limitaciones del programa: opiniones críticas de las ONG**

Si bien la formulación e implementación del PNDH constituye un avance positivo que establece bases para buscar una efectiva construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos, prevalecen aspectos de alerta que muestran que el Programa no se traduce por sí mismo en la política de Estado anunciada, además de quedar pendiente la instrumentación de acciones y decisiones contundentes.

Al respecto, la organización internacional Human Rights Watch considera que los objetivos establecidos en el programa son ambiciosos y absolutamente necesarios, sin embargo, sin la adopción de medidas concretas para cumplirlos, también carecerán de sentido.

A menos que el presidente y el Congreso tomen en serio la adopción de estas medidas concretas, “el Programa Nacional constituirá poco más que retórica... las disposiciones legales contra la tortura en la reforma del sistema de justicia penal deben considerarse el primer examen crítico acerca de la real voluntad de México en cumplir con el Programa, ‘primer’ porque la propuesta legislativa ya está en el Congreso, y ‘crítico’ debido a la trascendencia del problema de la tortura en México. Para pasar el examen, México tiene que aprobar las medidas contra la tortura y rechazar las que podrían entorpecer su impacto positivo”.<sup>265</sup>

Por su parte, las organizaciones civiles que forman parte del Comité de Enlace, una vez concluido el proceso de formulación del Programa Nacional de los Derechos Humanos, reconocieron que se trata de un paso importante en la construcción de políticas públicas de derechos humanos, sin embargo,

---

<sup>265</sup> Vivanco, José Miguel. “México: tortura crónica” en Proceso. No. 1467. México, diciembre 12, 2004. pp. 30-34.

manifestaron su inconformidad por “la forma en que ha sido conducida la elaboración del PNDH por parte de la Secretaría de Gobernación a lo largo del año [2004], lo que lleva a hacer una valoración crítica de todo el proceso y a explicar las razones para convocar a una construcción desde la sociedad civil, de políticas públicas en la materia”.<sup>266</sup>

Las principales críticas de las ONG en relación al proceso de formulación del Programa son:

1. **La metodología.** El gobierno federal no acepta desde el inicio del proceso, la propuesta metodológica que las organizaciones integrantes del Comité de Enlace presentan, en la que se define con claridad los mecanismos de interlocución y toma de decisiones; la participación de la sociedad civil y sus alcances y el grado de obligatoriedad para las dependencias.
2. **La participación ciudadana.** No se establecen reglas claras para la participación de la sociedad civil organizada.
3. **El carácter transexenal.** El Programa no podrá aplicarse más allá del sexenio foxista.
4. **La carencia de la dimensión de integralidad. Una política de Estado en materia de derechos humanos.** El Programa no es un parámetro válido para medir y evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.
5. **La definición de los temas fundamentales.** Los rubros que se tratan en las mesas de trabajo no son elegidos con el consenso con las organizaciones, dejando fuera temas primordiales de la problemática nacional de los derechos humanos.
6. **La ausencia de recursos para la implementación.** En la mayoría de las líneas de acción, el Programa no define la estructura organizacional

---

<sup>266</sup> Un análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos y una propuesta ciudadana de construcción de política pública. Comité de Enlace. México, 2004. pp. 1

responsable de la ejecución, ni están garantizados los recursos presupuestales para implementarlas.

7. **La falta de políticas públicas efectivas.** Las líneas de acción no establecen competencias claras, no poseen criterios de evaluación del desempeño e impacto, no fijan plazos de cumplimiento y carecen de indicadores.

En diciembre de 2005, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, difunde un informe denominado *Política de Estado en materia de derechos humanos: un año más de buenas intenciones*, en el cual considera que fracasa la intención del Presidente Vicente Fox de instaurar una política de Estado en materia de derechos humanos.<sup>267</sup>

Los argumentos esgrimidos refieren que “la apertura de México a un escrutinio más cercano por parte de mecanismos internacionales de supervisión de derechos humanos no ha redundado en una política más agresiva en contra de las violaciones sistemáticas de éstos... nos encontramos ante un discurso y una imagen exterior más pulida pero igualmente falta de voluntad para abordar temas pendientes y complicados de la agenda de derechos humanos”.<sup>268</sup>

Entre las fallas procesales para impulsar una política de Estado, el Prodh identifica los siguientes factores:

- Las expectativas generadas en diversos sectores de la sociedad civil con la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica con la ONU, no se vieron correspondidas por un proceso que recogiera a cabalidad, aún con las dificultades propias de una participación plural, sus opiniones y propuestas.<sup>269</sup>
- Prevalció la falta de reglas claras acerca de los mecanismos para dirimir diferencias de puntos de vista encontrados lo que configuró la falla de origen del Programa Nacional de Derechos Humanos... que requería

---

<sup>267</sup> Política de Estado en materia de derechos humanos: un año más de buenas intenciones. Centro Prodh. Balance anual 2005.

<sup>268</sup> *Ibíd.* pp. 130.

<sup>269</sup> *Ibíd.* pp. 131.

necesariamente un amplio debate social acerca de las prioridades a atender y estrategias para ello.<sup>270</sup>

- Las fallas iniciales se fueron magnificando en cada etapa posterior del proceso y en ese camino el Programa se fue alejando cada vez más de los lineamientos y principios que le dieron origen hasta convertirse en un documento pródigo en propuestas, pero falto de coherencia interna y por ende, de claridad sobre sus prioridades.
- El Programa “plantea acciones para todos los derechos, todos los grupos sociales, todos los órdenes de gobierno y Poderes de la Unión... plantea de manera mezclada acciones de tipo legislativo, de difusión, de coordinación, de tipo administrativo, etc. sin establecer una jerarquía temporal o instrumental... aborda prácticamente todos los temas pero ninguno a profundidad y a la vez, evade temáticas conflictivas”.
- Las fallas de planeación se sumaron a las de previsión. A la premura de promulgar a toda costa el Programa se contrapone el hecho de que en términos de la Ley de Planeación este no puede trascender al actual sexenio... lo que aparentemente ha sido asumido por los funcionarios gubernamentales, dado que no se hizo inclusión programática-presupuestal del Programa para 2006.
- El Prodh considera que “una política de Estado que no genera consensos, no trasciende el sexenio, no tiene presupuesto identificable, no tiene plazos de cumplimiento de ninguna acción y no cuenta con indicadores de avance, por lo que no se puede considerar como tal... es necesario entonces, preguntar a las autoridades acerca de la legitimidad del diseño y de la implementación de las políticas públicas en el país”.
- Falta que el gobierno “entienda que las instituciones no se pueden abordar de manera instrumental... deben permitir introducir en la dinámica social procesos que generen espacios de disputa o conflicto por la reinención o

---

<sup>270</sup> *Ibíd.*

reconsideración de sus contenidos políticos e institucionales ya establecidos”.

- El informe concluye afirmando que “el lugar ofrecido para la sociedad civil en el proceso de diseño, elaboración e implementación del Programa, demuestra que la concepción de la sociedad civil por parte del gobierno mexicano corresponde a la de otras épocas... lejos de ser entendida como autónoma y plural, se le sigue ubicando en un lugar instrumental donde se le pide que valide decisiones y arreglos institucionales preestablecidos... falta que en México se robustezca la política deliberativa, opuesta a la política instrumental para reinventar el orden democrático y su configuración institucional”.<sup>271</sup>

En noviembre de 2006, el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa, presenta su primer informe<sup>272</sup>, que no es una evaluación de los derechos humanos en México, sino un análisis de las fortalezas y debilidades del Programa, además de señalar las fallas estructurales que impiden que el PNDH sea un verdadero instrumento que fije las políticas públicas en la materia.

Reitera recomendaciones precisas sobre la necesaria vinculación entre los diferentes poderes del Estado y niveles de gobierno y subraya la exigencia de diseñar el presupuesto que debe contemplar cualquier programa de este tipo, para que pueda ser llevado con éxito a la práctica.

El informe presenta diez recomendaciones generales para la adecuada implementación del Programa, a partir de la versión renovada que en el marco de las políticas gubernamentales de la administración federal que inició en diciembre de 2006, se deben observar:

1. Carácter Prioritario y Estratégico del PNDH
2. Política de Estado y continuidad del proceso
3. Pendientes nacionales en materia de derechos humanos

---

<sup>271</sup> *Ibidem.*

<sup>272</sup> Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos. Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación. México, noviembre 2006. 205 pp.

4. Armonización legislativa
5. Colaboración y coordinación
6. Exigibilidad y justiciabilidad
7. Difusión de los Derechos Humanos y del PNDH
8. Información
9. Capacitación a servidores públicos
10. Participación de la sociedad civil

Adicionalmente, derivadas de estas recomendaciones generales, se presentan más de 400 recomendaciones específicas, las cuales en su conjunto, buscan señalar las deficiencias del Programa, las acciones para resarcir dichas deficiencias y los espacios de oportunidad para mejorarlo en cuanto a temáticas a atender y mecanismos para su funcionalidad.

El contenido del informe, es a la vez una expresión de las situaciones que generan el distanciamiento de las ONG con el gobierno federal, además de dar cuenta de las limitaciones del mismo que merman sus alcances y viabilidad.

### **3.1.2.3 Iniciativa de reforma a la Constitución para arraigar los derechos humanos. Un intento frustrado**

El 26 de abril de 2004, el presidente Vicente Fox envía al Senado de la República una iniciativa de reforma para modificar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de introducir el concepto de derechos humanos que permita consolidar una política de Estado en la materia.

Al respecto, destaca que la intención de la iniciativa es actualizar el texto constitucional, para otorgarle un carácter vanguardista junto con la mayoría de las constituciones recientes, con lo que quedaría plasmado de manera expresa la obligación de garantizar la protección de los derechos humanos.

La iniciativa presidencial destaca el impacto que este tema ha tenido en otras constituciones, como la española, la ecuatoriana y la chilena, que alientan una más eficaz atención de los derechos humanos como algo inalienable al Estado.

En contrapartida, refiere que la Constitución mexicana no reconoce de manera expresa y categórica los derechos humanos, lo que conlleva, por una parte, a que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones no los adopten como fuente directa de derechos y obligaciones o no los tomen como criterio orientador de su actuación y, por otra, a que algunos de los derechos humanos incorporados a través de la firma y ratificación de los tratados internacionales, tengan una protección limitada.

Por tal situación, la iniciativa propone reformar los Artículos 3°, 14, 22, 33, 73, 89, 103 y 105. Adicionar el 1°, 15, 73, 102, y 105, y suprimir el último párrafo del 122.

Si bien la iniciativa representa un avance importante para la consolidación de la democracia, se constituye a la vez como un factor más de desacuerdo entre las ONG de derechos humanos con el gobierno, dado que en dicha iniciativa no se plasman los acuerdos originalmente firmados entre ambas instancias en el marco de los trabajos de la Comisión Política Gubernamental. (Anexo 1)

Ante el desacuerdo de las ONG por los términos de la iniciativa presidencial y por la no observancia de los preceptos condensados, el 11 de mayo de 2004, se reúnen con el titular de la Secretaría de Gobernación, Santiago Creel, para acordar garantías de interlocución, resultando los siguientes acuerdos<sup>273</sup>:

1. Crear un mecanismo que permita la inclusión en el Programa Nacional de Derechos Humanos de aquellos aspectos que quedaron fuera de la iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo Federal. Diseñar una estrategia con las organizaciones de la sociedad civil para impulsar acuerdos comunes relacionados con la reforma constitucional en la materia.

---

<sup>273</sup> Academia Mexicana de Derechos Humanos; Acción de Cristianos por la Abolición de la Tortura; Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. A.C.; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.; Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (CEFPRODHAC); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.; Centro Nacional de Comunicación Social; Espacio DESC; Foro Migraciones; Franciscans International México; Liga Mexicana de Defensa de Derechos Humanos; Red Nacional de Organismos Cíviles “Todos los Derechos para Todos”; Red de Acción Frente al Libre Comercio; Servicios y Asesoría para la Paz. Otras organizaciones firmantes: Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana – Ciudad de México y Barzón – Movimiento Jurídico Nacional. Ver el sitio Web. <http://www.sjsocial.org/PRODH/>.

2. Extender una invitación a las dependencias del Ejecutivo federal facultadas y con poder de decisión en la materia que se trate, para que participen en el ámbito de su competencia, en los trabajos de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.
3. Revisar y reformar el decreto de creación de la Comisión de Política Gubernamental en materia de derechos humanos, en cuanto a sus integrantes, mecanismo de interlocución y toma de decisiones, lo cual se hará a través de las Subcomisiones, con el fin de garantizar la participación de todos los actores que deben intervenir en los procesos de construcción de la política gubernamental en la materia.
4. Crear dentro de la Comisión Intersecretarial, un mecanismo de aprobación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación del proceso del Programa Nacional de Derechos Humanos integrado, entre otros, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la SEGOB, el Comité de Enlace, sector académico y otras organizaciones de la sociedad civil.
5. Seguimiento a los acuerdos. Las organizaciones firmantes hicieron patente la imperativa necesidad de construir un diálogo en donde se garantice: acceso a información clara, completa y oportuna, así las como a los borradores de los documentos en proceso de elaboración; transparencia en la actuación de las partes que intervienen; se asegure que las etapas del proceso sean claras y que en él participen todos los interlocutores facultados para la materia de que se trata y objetivos buscados; que los acuerdos, opiniones o recomendaciones, derivados de los procesos de diálogo, se establezcan por escrito, sobre todo en los casos en donde hay diferentes posturas.

En caso de controversia debe quedar por escrito y debidamente sustentada la razón por la que se toma una decisión y no otra.

A fin de garantizar un proceso con las características mencionadas, se acuerda la creación de un mecanismo de seguimiento, el cual hará una evaluación de la implementación de los acuerdos, de lo que dependerá la continuidad de la interlocución entre el Ejecutivo Federal y las organizaciones firmantes.

Cabe advertir que la situación de disgusto de las ONG por los términos de la iniciativa, da lugar a que las organizaciones determinaran que la continuidad o no de la interlocución con el Ejecutivo Federal, dependerá del cabal cumplimiento de estos acuerdos los cuales deben reflejarse en políticas públicas y armonización legislativa acorde con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Al finalizar el periodo gubernamental 2000-2006, la iniciativa queda pendiente en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, hecho que también confiere responsabilidad a los legisladores en el lento avance y déficits gubernamentales para la consolidación de una política de Estado en materia de derechos humanos.

### **3.2 La ruptura con la sociedad civil. Inconsistencias gubernamentales en la atención a los derechos humanos**

La esperanza de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos de que el gobierno federal asumiera un compromiso pleno y contundente en la defensa de los mismos, se convirtió paulatinamente en un sentimiento de disgusto, rechazo y repudio, el cual se plasma en diversas evaluaciones en las que se señalan los déficits entre lo que se debía hacer y lo que no se hizo:

- El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro presenta en abril de 2001 un balance de los primeros cien días del gobierno de Fox, en el que anticipa que habrá continuidad con la visión de los gabinetes priístas con graves implicaciones para los derechos económicos y sociales de los mexicanos.

El balance sostiene que los funcionarios que encabezan las secretarías de Desarrollo Social, Educación, Hacienda y del Trabajo, dado su perfil conservador, ponen en riesgo los derechos civiles, culturales y políticos.

Asimismo, pone en tela de duda la capacidad de Fox para no solapar violaciones a los derechos humanos civiles y políticos, pero asegura que sí se violarían en la esfera de la economía.

El perfil de los funcionarios del gabinete de Orden y Respeto, asegura el balance, es un peligroso indicador de una visión represiva de la seguridad pública y nacional.<sup>274</sup>

- El Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) presenta en abril de 2002 su informe de violaciones a los derechos humanos en México durante el año 2001, denominado “*Entre la continuidad y la resistencia*”.

El informe hace hincapié en que si bien la derrota del PRI y la suscripción en campaña de 20 compromisos por la libertad sindical por parte del Presidente, generó una alta expectativa democrática entre los trabajadores, no sólo en cuanto a la desaparición de las trabas gubernamentales al ejercicio de la libertad y democracia sindicales, sino de cambio en la política laboral.

Tal expectativa, menciona el informe, empieza a diluirse entre los trabajadores ante la continuidad de resistencias al respeto a los derechos humanos laborales.<sup>275</sup>

- Amnistía Internacional presenta el 28 de mayo de 2002 su Informe Anual denominado “*Ahora, que es la hora de saber*” sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, que contiene un apartado relativo México, el cual a grandes rasgos señala que continúan los asesinatos de defensores de derechos humanos, práctica de tortura, detenciones arbitrarias, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales y encarcelamiento de presos de conciencia, cometidos por cuerpos policiales, delitos que suelen quedar impunes.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> Ver página Web del Centro Prodh. <http://www.sjsocial.org.PRODH>.

<sup>275</sup> Centro de Reflexión y Acción Laboral. “Entre la continuidad y la Resistencia”. Informe de violaciones a los derechos humanos laborales en México durante 2001. México, 2002.

<sup>276</sup> Amnistía Internacional. Informe Anual 2002. “Ahora que es la hora de saber”. 245p.

En este marco, los desacuerdos con las ONG, se evidencian con la respuesta del gobierno federal a través de la SRE al informe de Amnistía Internacional, al calificarlo de limitado e impreciso, así como carente de información suficiente para definir objetivamente la situación de los derechos humanos en México.<sup>277</sup>

- El Centro Prodh presenta en diciembre de 2002 a la opinión pública su informe anual titulado “*Violaciones a los derechos humanos en México*” en el que especifica que para el Estado dichas violaciones continúan siendo una práctica cotidiana.

Afirma que el Estado no sólo incumplió con su obligación de garantizar y proteger los derechos humanos, también emprendió acciones directas que vulneraron estos derechos.

Esta organización considera que estas violaciones, en su conjunto, pueden ser leídas como un síntoma de las deficiencias de un modelo económico que desconoce las múltiples identidades que coexisten en la misma nación y que ha tendido a privilegiar los derechos civiles y políticos, sobre los económicos, sociales y culturales.

Puntualiza que con el pretexto de dejar atrás el proyecto populista que definió no hace tanto tiempo al modelo de nación, se desentiende cada vez más de la política social, reduciendo dramáticamente su participación en el suministro de los servicios más básicos, lo que sin duda restringe y dificulta el disfrute ciudadano de los derechos humanos a la educación, la salud, el trabajo, la alimentación, entre otros.

- En el marco del 56 aniversario de la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Centro Prodh, en diciembre de 2004 sostiene lo siguiente:

“Como mexicanos el Día de los Derechos Humanos podría reducirse al cambio retórico en el discurso del Ejecutivo federal en comparación con los

---

<sup>277</sup> Millán, Daniel. “Para erradicar tortura, falta tiempo, dice SRE” en Reforma. México. Mayo 29, 2002. pp. 16.

sexenios priístas anteriores, y a la firma de instrumentos internacionales de derechos humanos. No más. En el escenario nacional no encontramos datos o signos que nos alienten a creer que avanzamos hacia un fortalecimiento o consolidación de la democracia, amplia, participativa y procesal, entendida justo como aquellas posibilidades reales para toda la población de acceder a sus satisfactores fundamentales: sus derechos humanos”.<sup>278</sup>

“A cuatro años de la alternancia, nos hallamos frente a la continuidad de un modelo de país que profundiza las desigualdades, la inequidad distributiva, el empobrecimiento, la poca inversión productiva; el aumento de la migración y el aumento de las remesas hasta romper récords históricos; la falta de empleo, el bajo nivel de ingreso y a la imposibilidad de acceder cada vez más a servicios básicos universales, de calidad y que además son derechos humanos y, en particular, la progresiva privatización de la seguridad social con los cambios en el régimen de pensiones y jubilaciones y la lenta privatización de diversos derechos económicos y sociales”.

El informe advierte que en México prevalece desempleo, fortalecimiento de cacicazgos, inseguridad, pobreza, apatía política, tensión y resentimiento social, falta de respeto a los procesos de participación social y ciudadana en la toma de decisiones, impunidad, insatisfacción del derecho a la verdad por los crueles saldos de los regímenes priístas y militarización.

- El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, difunde al finalizar 2005 un informe denominado “*Política de Estado en materia de derechos humanos: un año más de buenas intenciones*”, en el que plasma y confirma tendencialmente la postura de incredulidad hacia el gobierno asumida por diversas ONG a lo largo de la administración del Presidente Fox.<sup>279</sup>
  - “Lo que pudiera formar parte de una auténtica política de Estado en materia de derechos humanos, se queda en algunos casos en buenas

---

<sup>278</sup> Balance de la situación de los derechos humanos en México en 2004. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro. México, diciembre 9, 2004. <http://www.sjsocial.org/PRODH/>.

<sup>279</sup> Política de Estado en materia de derechos humanos. Un año más de buenas intenciones Ob. Cit.

intenciones, pero en otros, representan un franco retroceso en las obligaciones del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos”.<sup>280</sup>

- El actual gobierno representa en relación a gobiernos anteriores un cambio en materia de derechos humanos, al existir una clara y explícita política internacional que... conlleva a la apertura del país para ser visitado por diversos Procedimientos Especiales de la ONU, así como para la ratificación de tratados o convenciones internacionales de derechos humanos”.<sup>281</sup>

El Centro Pro puntualiza que en el concierto internacional México es percibido como democrático, abierto al libre comercio y como un Estado respetuoso de los derechos humanos al desarrollar una política favorable para mostrar al mundo sus avances.

Con base en esta percepción, el Prodh considera que la política exterior en derechos humanos del Estado mexicano es típicamente el “candil de la calle” mientras prevalece “la oscuridad en la casa”.<sup>282</sup>

- Entre otras limitantes, el informe destaca la ausencia de un avance significativo en lo que se refiere a la homologación de la legislación nacional con los instrumentos internacionales, lo que representa una seria omisión por parte del gobierno de Vicente Fox.

Otra omisión es que no se han retirado completamente todas las reservas y declaraciones interpretativas hechas durante el régimen anterior, lo que ha sido recomendado reiteradamente por diversas organizaciones internacionales de derechos humanos, sino que ha interpuesto otras de mucha seriedad, lo que ha vulnera la implementación de algunos tratados y convenciones internacionales.<sup>283</sup>

---

<sup>280</sup> *Ibíd.* pp. vii.

<sup>281</sup> *Ibíd.*

<sup>282</sup> *Ibíd.*

<sup>283</sup> *Ibíd.* pp. 15.

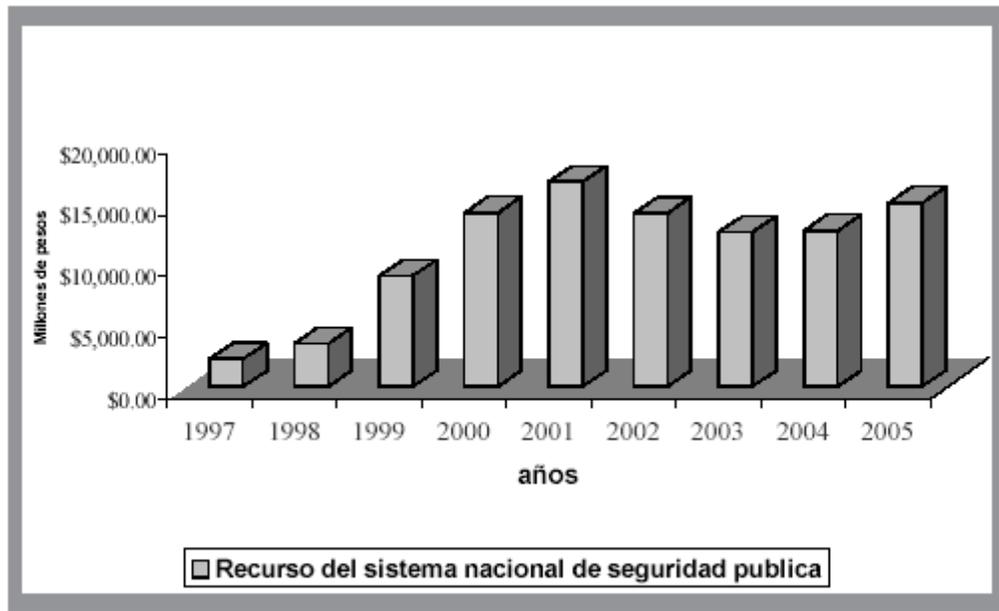
- Las fuerzas armadas mexicanas desde 1975 son incorporadas por iniciativa del Poder Ejecutivo Federal y aprobación del Poder Legislativo Federal en tareas de seguridad pública, especialmente en e combate al narcotráfico, situación que a la fecha prevalece.

El Presidente Vicente Fox anunció en el período de transición que se establecería una estrategia gradual de desmilitarización de los cuerpos policiacos, sin embargo, sostiene el Centro Prodh, en este sexenio la participación miliar en tareas y diseño de estrategias de seguridad pública se ha incrementado, así como el presupuesto asignado a las fuerzas armadas, además de que se ha recurrido a políticas estadounidenses de guerra contra el terrorismo y el narcotráfico.<sup>284</sup>

En relación al presupuesto, destaca que el informe puntualiza que el presupuesto del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) marca una tendencia a la alza en millones de pesos: mientras que en 1997 tuvo una asignación de \$2,258,300; en 1998 fue de \$3,507.4; en 1999 de \$9,043.2; y en 2000 de \$14,141.8; y en la administración de Vicente Fox el incremento continúa: en 2001 fue de \$16,690.7; en 2002 de \$14,121.18; para 2003 \$12,597.5; en 2004 de \$12,690.3 y para 2005 de \$14,984.6.

---

<sup>284</sup> *Ibíd.* pp. 27.

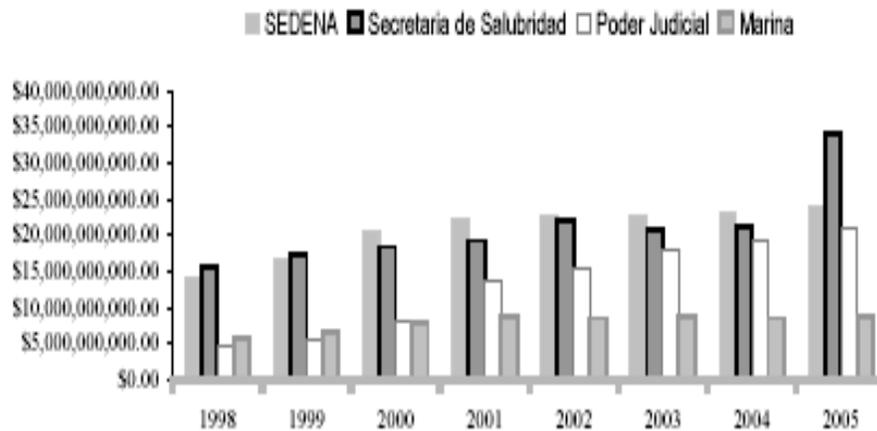


Fuente: Origen y destino de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 5° Informe de Gobierno.

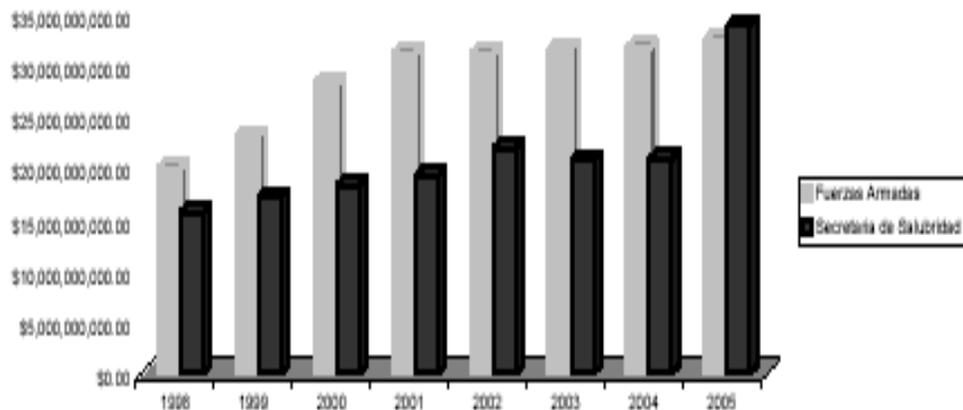
El informe del Centro Prodh hace hincapié en que “una tendencia similar se presenta en el presupuesto de la Secretaria de la Defensa Nacional que en el año de 1998 tuvo un presupuesto de 14,220,780,100 millones de pesos y para 2005 es de 24,002,174,080 millones de pesos, es decir, durante estos años, el Ejército se ha beneficiado con un aumento de más de 9,781 millones de pesos. En términos reales (pesos de 2002) entre 1998 y 2004 aumentó 11% el presupuesto de la Sedena en comparación al de la Secretaria de Salubridad que disminuyó 9.95% en el mismo periodo, y sólo en el último año (2005) tuvo un aumento significativo”.

“De igual manera, en los últimos ocho años, el presupuesto de la Sedena ha sido superior al del Poder Judicial de la Federación, aunque este último ha mantenido un aumento sostenido de su presupuesto en términos reales hasta casi equipararlo con el de la Sedena aunque aun se mantiene una diferencia de alrededor de 3,000 millones de pesos”<sup>285</sup>.

<sup>285</sup> *Ibíd.* pp. 44.



Un comparativo del presupuesto nominal de las Fuerzas Armadas Mexicanas con el de la Secretaria de Salud de los últimos ocho años, muestra que la diferencia total es de más del 73%:



Es en suma, desde la perspectiva del Prodh una política gubernamental en materia de seguridad pública que pretende convencer a la sociedad de que el país esta envuelto en una guerra convencional. “Esta consigna opera ideológicamente al generar consensos en torno a la necesidad de soluciones represivas por

parte del Estado, infundiendo miedo en las personas, con el objetivo de gobernar por encima de la ley”.<sup>286</sup>

Asimismo, el Centro Pro considera que México está lejos de un régimen militar, sin embargo “debemos tener presente que este tipo de sistemas no se instauran solamente por la fuerza, sino también poco a poco, dándole nuevos encargos al Ejército o colocando oficiales de alto rango en posiciones claves de la administración... la militarización es un proceso en el que la sociedad se ve dominada de forma creciente por valores, instituciones y compromisos militares... con frecuencia la militarización se inicia mucho antes del comienzo de las hostilidades y su legado permanece intacto mucho después de cesar éstas”.<sup>287</sup>

La postura de crítica y desencanto hacia el gobierno federal, no sólo deriva del estado que priva en materia de derechos humanos, sino porque las instituciones involucradas en el proceso de construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos han mostrado una actitud de marginación, discriminación y desprecio hacia la sociedad civil en algunas decisiones que se han tomado en temas que forman parte de las mesas de diálogo en la Secretaría de Gobernación en el ámbito de competencia de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

Al respecto, es viable ponderar como ejemplo, las vicisitudes experimentadas por la Subcomisión de Educación en Derechos Humanos, en la que la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM considera que el diálogo no logra la interlocución adecuada, ni resultados concretos; el discurso es privilegiado ante los hechos y las promesas abundan en detrimento de las realidades.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> *Ibíd.* pp. 46.

<sup>287</sup> *Ibíd.*

<sup>288</sup> Los trabajos de esta subcomisión, se remontan al año 2001, cuando la Cátedra UNESCO de Derechos humanos de la UNAM y la Red de Profesores e Investigadores de Derechos Humanos de México, participan en el Mecanismo de Diálogo con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En enero de 2002, la Cátedra UNESCO y la Red de Profesores proponen en la Mesa de derechos económicos, sociales y culturales, del mecanismo

- El 28 de agosto de 2002...“el Presidente Vicente Fox Quesada instruye a la Secretaría de Educación Pública para que elabore un *Programa de Educación en Derechos Humanos* que contribuya a la formación de una amplia y sólida cultura en esta materia, aclarando que –‘ésta es la mejor vía para crear ciudadanos y autoridades respetuosos y vigilantes’”. Además, declaró que “poner a México al día y a la vanguardia en materia de derechos humanos será la mejor garantía de un futuro prometedor, de un futuro justo y plenamente humano para nosotros y para nuestros hijos”.<sup>289</sup>
- El Diario Oficial de la Federación publica el 4 de noviembre de 2002 el Acuerdo por el que se instruye a la Secretaría de Educación Pública para que, dentro del marco de atribuciones que le señalan las leyes y de acuerdo con los lineamientos del Programa Nacional de Educación 2001-2006, proceda a la elaboración de un *Programa de Educación en Derechos Humanos*.<sup>290</sup>

Para asombro de los grupos de la sociedad civil, los "acuerdos se dan fuera de la Mesa y de la Subcomisión de educación en derechos humanos, la Secretaria de Educación a pesar de participar en la mesa de diálogo desde su fundación, y en la posterior subcomisión, no informa, a la contraparte de la sociedad civil, ni antes ni después de la publicación de dicho acuerdo, tampoco se propician consensos o intercambios sobre este tema en la mesa de diálogo, ni en su momento en la Subcomisión, ni siquiera fuimos informados”.<sup>291</sup>

Los grupos de la sociedad civil participantes en la Subcomisión de Educación en Derechos Humanos, deciden hacer un apercibimiento ante la SEP, en el que

---

de diálogo mencionado la constitución de una Mesa de diálogo sobre educación en derechos humanos concebida como espacio para la reflexión, el análisis y la elaboración de propuestas sobre la educación en derechos humanos. El 14 de febrero la Comisión Intersecretarial aprueba su constitución y se instala el 22 de marzo. Se inicia una primera etapa de diálogo que comprende de marzo a noviembre de 2002. En la sesión de instalación se elige a la Cátedra UNESCO para presidir los trabajos de la coordinación por parte de la sociedad civil. Por parte de los organismos públicos se elige para la coordinación a la Secretaría de Educación Pública (SEP). A fines de 2002 esta mesa se convierte en Subcomisión de educación en derechos humanos; iniciando una segunda etapa de diálogos e intercambios con el gobierno. Ramírez Hernández, Gloria. Hacia el difícil camino de la construcción de una política pública en educación en derechos humanos en México. 2003. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. UNAM.

<sup>289</sup> *Ibidem*.

<sup>290</sup> *Ibidem*.

<sup>291</sup> *Ibidem*.

puntualizan que la publicación del acuerdo "alteró la posibilidad de confianza y seriedad en el diálogo democratizador, transparente y profesional que perseguimos", además de considerar que el Programa se elabora en el cubículo de asesores de la SEP y no logra pernear ni siquiera a la propia institución, menos aún al sistema educativo.

Asimismo, proponen "revisar los mecanismos de diálogo para clarificarlos y establecer bases de los alcances, límites y posibilidades reales de incidir de manera conjunta entre gobierno y sociedad civil en la política educativa en relación al derecho a la educación y la educación en derechos humanos".<sup>292</sup>

Sin embargo, las acciones unilaterales continuarían, pues nuevamente, sin ser consultada e informada la sociedad civil, "en los primeros meses de 2003 la SEP difunde el *Programa de Educación en Derechos Humanos*, que se postula '*Por una política integral de Derechos Humanos que refleje la visión de un Estado plenamente democrático*'.<sup>293</sup>

Con este nuevo hecho, la Subcomisión solicita un debate con funcionarios de alto nivel de la SEP para que expongan y se debata el programa. Después de una sesión de presentación y análisis, la sociedad civil adopta la siguiente posición frente al Programa<sup>294</sup>:

- Incumple los compromisos a nivel nacional e internacional asumidos por el Gobierno mexicano.
- Excluye la experiencia de educación en derechos humanos desde la sociedad civil así como el enfoque integral e interinstitucional que de cuenta de un proyecto nacional de múltiples actores.
- Comprende exclusivamente lineamientos generales y buenos deseos hacia la educación básica y normal y deja a lado tanto la forma en que pueden ser efectivos así como otros tipos y modalidades educativas.

---

<sup>292</sup> *Ibíd.*

<sup>293</sup> *Ibíd.*

<sup>294</sup> *Ibíd.*

- No da cuenta clara del tipo de consulta realizada, ni del diagnóstico necesario para el diseño de un programa con carácter nacional.
- No refleja la necesaria colaboración y participación plural de los diversos actores, ni la participación de la sociedad civil desde un enfoque plural y de acuerdo a los principios y compromisos nacionales e internacionales.
- No considera los avances que en América Latina y en México se han discutido en materia de educación en derechos humanos desde su fundamentación y metodologías.
- No contempla una estrategia programática de implementación, secuencias, intercambios, sectores, actores, recursos, impactos y evaluación.
- No contempla modalidades específicas de educación en derechos humanos hacia múltiples sectores, ámbitos, actores y pueblos, tales como: pueblos indígenas, mujeres, niños, niños en situación de riesgos diversos, defensores de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, servidores públicos, organismos públicos de derechos humanos, etc.

Las organizaciones integrantes de la Subcomisión, frente al cúmulo de deficiencias del Programa proponen a la SEP diversas medidas entre las que sobresalen las siguientes:

- Revise y ofrezca los elementos necesarios para su mejoramiento, realización, seguimiento y evaluación así como para conocer sus impactos en la comunidad escolar.
- Informe medidas contempladas en la etapa de implementación.
- Informe sobre recursos y plazos fijados para la realización del Programa en educación básica y normal así como calendario y recursos para etapas siguientes contempladas.
- Realice diagnóstico profundo con expertos independientes y sociedad civil sobre educación en derechos humanos en el sistema educativo en su conjunto y considere contenidos, métodos, materiales, formación de maestros, ambiente y gestión escolar, así como una evaluación amplia de

las reformas que han integrado la materia de formación cívica y ética y sus impactos en la formación de los educandos.

- Informe de las reformas en educación cívica y ética a nivel de educación primaria y las reformas a nivel de educación secundaria.
- Informe sobre criterios de ingreso, funcionamiento, resultados y evaluación que realiza el Consejo de Nacional de Participación Social en la Educación.
- Informe a esta subcomisión sobre la respuesta que ha dado a las recomendaciones presentadas al Gobierno mexicano en materia educativa y las medidas que ha tomado para resolverlas.
- Informe a esta subcomisión de las medidas que ha tomado ante las denuncias presentadas en diversas instancias y/o prensa nacional sobre las violaciones a los derechos humanos en la escuela.

En su conjunto, estos indicadores muestran porqué las acciones gubernamentales o las omisiones en materia de derechos humanos, por sí mismas se constituyen como el factor que actúa en detrimento de la una relación fluida con las ONG, pues el gobierno asume que de facto, sus acciones equivalen a cumplir lo ofrecido, sin reparar que las mismas tienen limitaciones, sesgos, equivocaciones e incluso, malas intenciones.

Para atenuar esta situación, las organizaciones participantes en la Subcomisión, presentan en 2006 el *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos*, el cual se constituye como herramienta y agenda preliminar para iniciar una amplia consulta y un diálogo de fondo con instituciones gubernamentales, autoridades en materia educativa, funcionarios públicos de capacitación y de administración y procuración de justicia, formadores de la judicatura, organizaciones civiles, sectores independientes, académicos, expertos, educadores en derechos humanos, docentes, estudiantes y sociedad civil en general, con el objeto de discutir la pertinencia de su realización.

El Plan Nacional tiene como objeto, en este contexto, realizar propuestas al capítulo relativo al derecho a la educación y a la educación en derechos humanos

del Programa Nacional de Derechos Humanos, adoptado por el gobierno federal en 2004.<sup>295</sup>

### **3.2.1 Promesas incumplidas, desencanto y balance de las ONG en el ocaso de la administración Fox**

En los últimos meses de 2006, el gobierno federal es sometido a un arduo proceso de evaluación por parte de grupos e instituciones defensoras de derechos humanos, quienes consideran que las expectativas de cambio generadas seis años atrás con la llegada de un presidente de oposición, habían sido defraudadas.

Algunas de las opiniones sobre la actuación del gobierno foxista en el rubro de los derechos humanos muestran contundentemente desánimo y decepción:

- El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, José Luis Soberanes, afirma que “el gobierno del presidente Vicente Fox resultó ser candil de la calle y oscuridad de la casa”.<sup>296</sup>

La CNDH presenta una evaluación sobre el papel del gobierno foxista en la cual afirma que “fue característica en este sexenio la adhesión declarativa a la causa de los derechos humanos, pero hubo pocos hechos concretos que materializaran esa adhesión... hubo también signos de una defensa activa de los derechos humanos en el plano internacional, mientras que en el plano interno se manifestaron con mucha frecuencia actitudes descuidadas y poco diligentes”.<sup>297</sup>

Como ejemplo, la CNDH afirma que la PGR y la Secretaría de Marina, manifestaron un rechazo sistemático hacia las resoluciones de la Comisión, la primera al rechazar por primera vez en quince años una recomendación sobre un caso de tortura, promoviendo en cambio, como respuesta, una ofensiva mediática y legal contra la CNDH; la otra dependencia, desacató una y otra vez recomendaciones fundadas de la Comisión por violaciones a

---

<sup>295</sup> Plan Nacional de Derechos de Derechos Humanos. Versión preliminar para consulta pública. Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos.2006.

<sup>296</sup> Alcántara, Lilitiana. “Informe de la CNDH: el foxismo descuido los derechos humanos” en El Universal on line. México, Noviembre 6, 2006.

<sup>297</sup> “Balance del 2000 al 2006 en materia de derechos humanos en México”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Noviembre 2006. pp. 2.

los derechos fundamentales que fueron cometidas por algunos de sus servidores públicos.

De manera contundente, la CNDH sostiene que “la administración pública federal que termina su periodo deja una herencia importante de aspectos pendientes y de puntos de agenda no resueltos que deberá atender el nuevo gobierno”.<sup>298</sup>

En este rubro, José Luis Soberanes señala que “el presidente Vicente Fox deja a su sucesor, Felipe Calderón Hinojosa una *herencia maldita* en materia de derechos humanos, ya que durante el presente sexenio no se cumplió con la oferta que se hizo en esa materia y quedan pendientes muy graves, como el aumento de la tortura y por consiguiente de la impunidad”.<sup>299</sup>

- El representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, Amerigo Incalcaterra, presenta en noviembre de 2006 un balance sobre el comportamiento del gobierno de Vicente Fox en materia de derechos humanos.

Incalcaterra afirma que “las tres causas principales que generan violaciones a las garantías fundamentales en México son la pobreza, la discriminación y la impunidad”.<sup>300</sup>

Afirma que el gobierno foxista continuó con la firma y ratificación de instrumentos universales y regionales de derechos humanos. “Al día de hoy, México es parte de los siete instrumentos centrales del sistema de Naciones Unidas y de todos los del sistema interamericano”.

En el ámbito nacional “no ha habido transformación ni actuación para la protección de los derechos humanos... durante la administración foxista fueron persistentes las violaciones... sobre todo en temáticas como

---

<sup>298</sup> *Ibíd.* pp. 4.

<sup>299</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comunicado de Prensa CGCP/155/06. Noviembre 13, 2006.

<sup>300</sup> Olivares Alonso, Emir. “Persistente la violación a los derechos humanos: ONU” en La Jornada on line. México. Noviembre 14, 2006.

migración, discriminación a los pueblos indígenas, violencia contra las mujeres, precarización del trabajo, enorme desigualdad de oportunidades, seguridad pública en casos concretos como feminicidios en Ciudad Juárez, así como represión en Atenco y Oaxaca”.<sup>301</sup>

- Human Rights Watch, afirma que “durante la presidencia de Fox el país alcanza niveles de apertura y transparencia sin precedentes, al facilitar la observación internacional y permitir el acceso a información de interés público en poder del gobierno, sin embargo, México no ha adoptado medidas efectivas que enfrenten los problemas de derechos humanos... los esfuerzos el presidente Fox para tratar ciertos problemas han sido ambiciosos en su diseño, pero en la práctica no han alcanzado sus objetivos principales... para afrontar este desafío, la próxima administración deberá promover enérgicamente una agenda de derechos humanos, adoptando como propios los avances de la agenda de Fox y evitando sus desaciertos más serios”.<sup>302</sup>
- El Centro Prodh, elabora un informe denominado “*Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006*” el cual contiene una valoración de los aspectos más críticos en cuanto a la violación de algunos derechos humanos a lo largo del sexenio foxista.

En el preámbulo del informe, el Prodh opina que el sexenio de la alternancia usó el discurso de los derechos humanos como una de sus principales divisas durante la campaña electoral del 2000, no obstante, deja un saldo de violaciones sistemáticas en la materia, muchos de ellas con respaldo legal.<sup>303</sup>

El Prodh sostiene que durante el sexenio 2000-2006, la alternancia en el Ejecutivo Federal no contribuyó a revertir significativamente la impunidad

---

<sup>301</sup> *Ibíd.*

<sup>302</sup> México. El Cambio Inconcluso. Avances y Desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox. Human Rights Watch. 2006. pp. 3.

<sup>303</sup> “Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006”. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro. México. Noviembre, 2006. pp. 8.

que prevalece en los casos más emblemáticos de graves violaciones a los derechos humanos, destacando los siguientes ámbitos:

➤ **Sistema de justicia penal**

El Centro Prodh señala que en 2001, en coordinación con el Lawyers Committee for Human Rights mostraron las principales deficiencias del procedimiento penal mexicano en el informe “*Injusticia legalizada: procedimiento penal mexicano y derechos humanos*”.

En dicho informe, ambas organizaciones recomiendan al gobierno federal la oportunidad de promover una reforma integral del sistema penal, sin embargo, al concluir el sexenio, dicha reforma no se hizo realidad.

El Centro Prodh denuncia que en el ocaso de la administración Fox, no sólo persisten prácticas y leyes violatorias de derechos humanos, sino que también se ha endurecido el sistema penal, como muestran el aumento de las penas y la sistemática reducción de la vigencia del principio de presunción de la inocencia.

La decepción de las ONG derivada de que no se hizo realidad la reforma integral del sistema de justicia penal, se percibe en los siguientes indicadores:

- La reforma anhelada no llegó ante la falta de capacidad del Poder Ejecutivo para impulsar acuerdos entre las cámaras legislativas y la negligencia de los representantes populares que integran estos órganos, lo que da al traste con la posibilidad de incorporar una legislación penal más respetuosa de los derechos humanos”.<sup>304</sup>

Se reconoce que en el gobierno de Fox se realizaron algunas reformas al Código Penal entre las que destacan la protección de las fuentes informativas de los periodistas, el

---

<sup>304</sup> *Ibíd.* pp. 44.

perfeccionamiento de la tipificación del delito de ejercicio indebido del servicio público, la ampliación de las facultades parajurisdiccionales del Ministerio Público y la incorporación del secuestro como delito grave.

Sin embargo, pese a estas reformas parciales, la más relevante de las iniciativas promovidas, cuya aspiración central es la transformación del sistema penal inquisitorial en uno acusatorio, no logra su aprobación.

- “A finales de marzo de 2004, el titular del Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Senadores un ambicioso paquete de reformas al sistema de justicia penal, que pese a su relevancia, vio llegar el final del sexenio en medio de infructuosas discusiones en ambas cámaras”.<sup>305</sup>

El Prodh considera que la propuesta presidencial contiene, avances significativos para la mayor protección de los derechos; al tiempo que presenta serios retrocesos, específicamente en el principio de presunción de la inocencia, el cual se minimiza con el aumento del uso de la prisión preventiva, además de que suma nuevos supuestos en los que será posible privar de la libertad a presuntos responsables de delitos sin que se haya demostrado plena e indubitablemente su responsabilidad.<sup>306</sup>

En este juego de contrastes, el Prodh considera que la iniciativa de reforma tiende a limitar el uso de la confesión como instrumento para demostrar la culpabilidad de un procesado, mientras que la gran ausencia tiene que ver con la jurisdicción militar, que se constituye como elemento esencial para perpetuar la impunidad en México.

---

<sup>305</sup> *Ibíd.* pp. 46.

<sup>306</sup> *Ibíd.* pp. 47.

➤ **Represión y violencia político-social**

El Prodh afirma que en el gobierno de Fox, la situación social y política en la que se produce la represión no se modificó, además de que no existe voluntad política para evitar o castigar estas violaciones, sin soslayar que las protestas generadas por situaciones económicas, políticas o sociales siguen siendo interpretadas como cuestiones de seguridad

Los actos de represión generalmente se llevan a cabo durante manifestaciones, marchas, plantones y bloqueos. Se hace uso de la fuerza para disolver y desalojar violentamente al grupo de inconformes, presentándose detenciones arbitrarias, agresiones físicas y en los casos más graves, tortura y ejecuciones extrajudiciales.

Con el objeto de frenar la movilización social, se recurre principalmente a ataques al derecho a la libertad e integridad personal de los individuos. Generalmente estas violaciones permanecen en la impunidad.<sup>307</sup>

➤ **Seguridad Pública**

El Prodh centra su evaluación en la actuación de la Policía Federal Preventiva (PFP).

Afirma que a pesar de que “la lógica de la seguridad pública en un país democrático debiera ser de carácter civil, en el caso de la conformación de la PFP, se constituyó desde sus inicios por la transferencia de casi cinco mil miembros de la Policía Militar para fortalecer sus filas... aunado a que desde su creación ha tenido a la cabeza a distintos comisionados que provienen de las fuerzas

---

<sup>307</sup> *Ibíd.* pp. 65.

armadas con experiencia en cargos estratégicos en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)”.<sup>308</sup>

Asimismo, el Prodh considera que la presencia de un alto número de militares tanto en las filas como en la dirección de la PFP soslaya recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos, específicamente relacionadas con la seguridad pública.

Apuntala su percepción argumentando que “la militarización de la seguridad pública en México, ha sido una de las respuestas del Estado mexicano ante la incapacidad de satisfacer la cada vez más creciente demanda de la sociedad para que el gobierno garantice la seguridad pública, pero sin resultados positivos”.<sup>309</sup>

La ONG advierte que “los riesgos que se corren al introducir elementos castrenses en la función de la seguridad pública son altos, en virtud de que la lógica con que dichos sujetos son entrenados responde a la necesidad de ataque y defensa que debe prevalecer en la protección del territorio nacional y la cual es totalmente contraria a una lógica participativa, de discusión, de transparencia y respetuosa de las diferencias... no son pocos los casos en que se ha constatado la gravedad de violaciones a derechos humanos cometidas por militares en contra de la población civil, así como la impunidad a la que se ve sometida una acusación en su contra”.<sup>310</sup>

En este contexto, el Prodh denuncia que de manera similar a la violencia ejercida por militares en labores de seguridad, se ha constatado que la PFP también comete graves violaciones a derechos humanos consistentes, entre otras, en ejecuciones extrajudiciales, tortura, usos excesivos de la fuerza pública, detenciones arbitrarias y violaciones al derecho a la libre manifestación y asociación.

---

<sup>308</sup> *Ibíd.* pp. 85.

<sup>309</sup> *Ibíd.* pp. 86.

<sup>310</sup> *Ibíd.* pp. 87.

➤ **Defensa de los derechos humanos y periodismo**

Dos cosas tienen en común el ejercicio de la defensa de los derechos humanos y el periodismo, según consideraciones del Centro Prodh: representan una amenaza a los poderes políticos y económicos, en la construcción de una sociedad más democrática y equitativa y que quienes desarrollan estas actividades, se encuentran entre los grupos más vulnerables al ser víctimas frecuentes de violaciones a los derechos humanos.

Asimismo, externa que el trabajo de denuncia y fiscalización de la actuación del Estado ubica a las defensoras y defensores de derechos humanos en situación de vulnerabilidad y peligro. En el sexenio de Fox “el Estado mexicano no ha mostrado ni la capacidad ni la voluntad política para que éstos desarrollen su trabajo, aún en claro desacato de parte de diversas instituciones del gobierno mexicano ante órdenes de organismos internacionales de derechos humanos”.<sup>311</sup>

El Centro Prodh subraya que el Estado mexicano no ha tomado medidas efectivas para impedir ataques y hostilidades contra defensores de derechos humanos ni ha proporcionado soluciones adecuadas para que estos hechos no queden impunes.

Entre las acciones que se cometen contra defensores de derechos humanos en el periodo 2000-2006, destacan las siguientes:

- *Robo a domicilio y otras injerencias arbitrarias*

Algunos ejemplos que el informe del Prodh documenta, se refieren a incendio de inmuebles donde ONG albergan sus oficinas, allanamiento de las mismas, robo de bienes muebles y computadoras, robo o destrucción de documentos confidenciales y otros objetos de valor, así como un marcado desinterés de la autoridad para investigar los hechos.

---

<sup>311</sup> *Ibíd.* pp. 102.

Un caso relevante se suscitó en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, donde tres hackers se introdujeron en marzo de 2005, en los archivos electrónicos del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, sustrayendo información, bloqueando varias computadoras y desapareciendo información importante para la preparación de su informe anual.

En abril del mismo año, esta organización fue objeto del robo de todos sus fondos en moneda nacional de sus cuentas bancarias a través de un portal electrónico del Banco Nacional de México (Banamex) en el contexto de las denuncias presentadas por el Fray Bartolomé sobre los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el conflicto armado en Chiapas.

Asimismo, BBVA-Bancomer de San Cristóbal de las Casas, notificó en mayo de 2005 a la organización Enlace Civil A.C. la cancelación de sus cuentas bancarias bajo la justificación de que el banco debía protegerse de lavado de dinero.

- *Hostigamiento, amenazas y agresiones físicas*

Estas acciones constituyen un patrón de alta recurrencia y son utilizadas como instrumento para obstaculizar la labor de defensores de derechos humanos.

El Prodh documenta en su informe diversos casos en los que los defensores son objeto de presunto espionaje, intento de homicidio y amenazas de muerte. Ejemplos de esta situación son:

En Ocosingo, Chiapas, un automóvil atropella en junio de 2001 a Jaime Cuevas, miembro de Enlace Comunicación y Capacitación, frente a la casa del coordinador del Comité de Derechos Humanos Fray Pedro Lorenzo de la Nada. Según testimonios, el automóvil había estado estacionado cerca del

lugar del incidente, dirigiéndose directamente hacia Cuevas, cuando se acercaba.

En San Cristóbal de las Casas, Chiapas, seis sujetos vestidos de negro agredieron en noviembre de 2005 con armas punzocortantes en su domicilio a Gustavo Jiménez Pérez, miembro de Alianza Cívica. Al creerlo muerto, fue abandonado en el lugar.

Después de una conferencia de prensa en la que se denunció el atentado, el agredido y un abogado del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas se dirigieron al domicilio de la víctima, encontrando dentro a un sujeto que con actitud amenazante logró huir. Se constató que las pertenencias de Jiménez Pérez fueron hurgadas, causando daños a la propiedad.<sup>312</sup>

○ *Uso faccioso de los sistemas de procuración y administración de justicia*

El centro Prodh documenta que durante el gobierno foxista tienen lugar agresiones, detenciones y encarcelamientos ilegales, fabricación de delitos y campañas de hostigamiento y desprestigio contra defensores de derechos humanos.

Uno de esos hechos sucedió en Petatlán, Guerrero, cuando el fundador de la Organización de Campesinos Ecológicos de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán, Felipe Arreaga Sánchez, fue encarcelado en noviembre de 2004 por los delitos de homicidio calificado y asociación delictuosa en agravio de Abel Bautista Guillén, muerto en una emboscada en mayo de 1998.

Arreaga Sánchez es acusado por Bernardino Bautista Valle, uno de los principales caciques de la sierra de Petatlán que se

---

<sup>312</sup> *Ibíd.* pp. 104.

oponía a los campesinos que defendían el bosque. Amnistía Internacional lo reconoció como preso de conciencia.

Después de casi un año en prisión y una intensa defensa por parte del Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, Felipe Arreaga fue liberado en septiembre de 2005.<sup>313</sup>

- *Ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas*

En México ha sido sistemático que las defensoras y defensores son víctimas frecuentes de violaciones al derecho a la vida y a la libertad, tales como ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

Estas violaciones constituyen los más graves obstáculos para la vigencia de los derechos humanos en la sociedad. Además, producen daños irreparables para las víctimas, sus familiares, la comunidad de defensores y las personas para quienes desarrollan su labor.

A modo de ejemplo, un acto que se suscitan en el gobierno foxista, entre muchos otros, es el siguiente:

En Petatlán, Guerrero, Albertano Peñaloza Domínguez uno de los líderes de la Organización de Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán, con orden de aprehensión, sufrió en mayo de 2005 una emboscada al llegar a su casa en Banco Nuevo, en donde asesinaron a dos de sus hijos e hirieron de gravedad a otros dos.

Los campesinos han denunciado de manera reiterada la actividad ilícita del cacique maderero Bernardo Bautista Valle, por las cuales tiene varias órdenes de aprehensión.<sup>314</sup>

---

<sup>313</sup> *Ibíd.* pp. 106.

<sup>314</sup> *Ibíd.* pp. 109.

○ *Impunidad en investigaciones*

“Una de las maneras más eficaces de proteger la labor de los defensores es investigar eficazmente y lograr la justicia integral para ellos, cuando han sido víctimas de violaciones a sus derechos por el ejercicio de la defensa de los derechos humanos. Esto no es lo que ha ocurrido durante este sexenio”.<sup>315</sup>

Un ejemplo paradigmático de este rubro es el siguiente:

En la Ciudad de México, Digna Ochoa y Plácido, reconocida defensora de los derechos humanos fue encontrada sin vida al interior de su oficina el 19 de octubre de 2001.

Aparentemente los móviles se relación con la defensa jurídica de miembros del EZLN y ecologistas de Guerrero.

Su cuerpo presentaba dos impactos de bala, además, el lugar estaba revuelto y en él se encontró un mensaje con amenazas de vida para los integrantes del Centro Pro, organización a la que la abogada pertenecía.

Aun cuando las autoridades locales y federales expresaron su compromiso para esclarecer el caso como una muestra de compromiso con la verdad y la justicia, el caso sigue sin tener una conclusión satisfactoria.

En julio de 2003, la Fiscalía Especial para el caso Digna Ochoa concluyó que se había tratado de un suicidio. El Centro Prodh fijó su posición denunciando negligencia en el manejo de la investigación por parte de la fiscal Margarita Guerra, el procurador del Distrito Federal Bernardo Bátiz y el jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador.

---

<sup>315</sup> *Ibíd.* pp. 111.

El Centro Prodh señala que las autoridades se mantuvieron más cercanas a los medios de comunicación que a la familia de Digna Ochoa, poniendo más énfasis en la divulgación de la vida privada de la defensora que en la investigación de las causas de la muerte.

Al concluir el sexenio 2000-2006, la investigación quedó abierta para continuar con las diligencias.

○ *Periodistas*

El ejercicio de este derecho implica la amenaza para distintos poderes políticos y económicos en la sociedad y es precisamente esta razón por la cual, el de los periodistas es uno de los grupos más afectados por la represión y los actos violentos.

Bajo esta perspectiva, el informe del Prodh afirma que en México “durante el sexenio de Vicente Fox, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos en México, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA y organizaciones civiles como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) han señalado al gobierno mexicano sobre la grave situación de riesgo de los periodistas mexicanos, incluso, denominando al período que comprende los años 2004 al 2006 como el más grave en torno a la situación de los periodistas”.<sup>316</sup>

El informe especifica que los factores y responsables de las violaciones a la libertad de expresión provienen de todas las regiones y de los tres niveles de gobierno, además de las numerosas agresiones perpetradas por grupos de delincuencia organizada, quienes han obligado a diversos

---

<sup>316</sup> *Ibíd.* pp. 113.

medios de comunicación a hacer públicos cambios editoriales en los que se evita por completo el tema del narcotráfico.

Asimismo, subraya que los patrones de violación al derecho de libertad de expresión contra periodistas se circunscriben a los siguientes factores:

### *1. Ejecuciones extrajudiciales*

“Las cifras mundiales de asesinatos de periodistas han aumentado drásticamente en los últimos tres años. En México la situación no es diferente a la del resto del mundo. Agentes del Estado, así como grupos de la delincuencia organizada ven a las y los periodistas como una amenaza a sus intereses... sin duda, el asesinato, las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada les han resultado las herramientas más eficaces en el silenciamiento de estos actores peligrosos”.<sup>317</sup>

### *2. Hostigamiento y agresiones*

“Atentados, amenazas, agresiones físicas, hostigamiento psicológico son todos tipos de violación al derecho a la integridad personal, son también, gajes del oficio de muchos periodistas en nuestro país”.<sup>318</sup>

### *3. Acoso judicial*

“Al amparo de disposiciones legales que penalizan el ejercicio periodístico, autoridades y otros grupos de poder que se han visto amenazados por las y los periodistas, utilizan el aparato judicial como herramienta de hostigamiento y presión con objeto de acallar las voces críticas”.<sup>319</sup>

---

<sup>317</sup> *Ibíd.* pp. 113.

<sup>318</sup> *Ibíd.* pp. 115.

<sup>319</sup> *Ibíd.* pp. 116.

#### 4. *Censura*

“Los gobiernos federal, estatal y locales se han valido de diversos métodos para impedir que las ideas expresadas por los periodistas alcance el público previsto. Estas acciones, aunque no violen la integridad o la vida de los periodistas, violenta también la libertad de expresión”.<sup>320</sup>

Ante la creciente violencia contra los periodistas, la Procuraduría General de la República conformó en 2005 la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos contra Periodistas, sin embargo, al concluir la administración Fox, no hubo resultados en ninguna de las averiguaciones atraídas.

Con el fin de ejemplificar la grave situación que enfrentan los comunicadores en México y por tanto la flagrante violación al derecho de libertad de expresión, hago referencia al documento titulado “*Informe sobre la situación del periodismo en México. Asesinatos y desapariciones forzosas de periodistas en el sexenio de Vicente Fox Quesada*” que el 1° de enero de 2007 presenta la Federación Latinoamericana de Periodistas (Felap).<sup>321</sup>

El informe señala que Vicente Fox Quesada, convirtió a nuestro país en el número uno en atentados a periodistas en América Latina y el segundo en el mundo después de Irak, país en guerra, con 30 periodistas asesinados y 5 desaparecidos.

---

<sup>320</sup> *Ibíd.* pp. 118.

<sup>321</sup> Fundada en 1976, la Federación Latinoamericana de Periodistas (Felap) es una organización no gubernamental asociada a la UNESCO. Está integrada por organizaciones de periodistas (asociaciones, federaciones, uniones, círculos, colegios y sindicatos) de América Latina y el Caribe, representando a más de 80 mil periodistas de la región. La Felap alberga también, como organizaciones asociadas, a más de 50 instituciones ligadas al estudio y la práctica de la comunicación y el periodismo: centros de investigación, escuelas de periodismo, bibliotecas especializadas, agencias de noticias, publicaciones, etc. La Comisión de Investigación de Atentados a Periodistas (CIAP), organismo de índole regional fue fundado en 1991 por decisión de la Felap y la Organización Internacional de Periodistas (OIP). Ver [www.ciap-felap.org](http://www.ciap-felap.org).

De manera contundente, la Felap acusa que “nunca antes en la historia del país tuvimos que soportar un sexenio gubernamental federal tan brutalmente enemigo de la prensa, como el que terminó el 30 de noviembre del 2006, esto a pesar de las acostumbradas declaraciones en contrario del presidente Vicente Fox Quesada, quien afirmaba que durante su gobierno se puso fin a la censura”

“En este supuesto gobierno del cambio, asesinaron a 30 periodistas, cinco por año, desaparecieron a 5 colegas, se cometieron cientos de toda clase de atentados, se crearon leyes privativas mordaza como la del gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía y, lo peor de todo en materia normativa, el foxismo puso en vigor la supuesta Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las clonadas en diferentes entidades de la República”.

“Sólo en el mes de noviembre, último del gobierno foxista, mataron con saña a cuatro respetados periodistas: Misael Tamayo Hernández, en la carretera Zihuatanejo-Ixtapa, Guerrero; José Manuel Nava Sánchez, en la capital de la República, a Roberto Marcos García en la comunidad La Matosa, perteneciente al municipio Antón Lizardo, estado de Veracruz y a Alfonso Sánchez Guzmán, en Río Blanco, del municipio de Orizaba, estado de Veracruz”.<sup>322</sup>

En su informe, la Felap afirma que ante esta aciaga realidad que vive México, “ha tenido repercusiones vergonzosas allende las fronteras al convertirse México, país sin conflicto bélico, en el primero en el mundo en asesinatos, secuestros y demás atentados a comunicadores, pero sobre todo por la

---

<sup>322</sup> Informe sobre la situación del periodismo en México. Asesinatos y desapariciones forzosas de periodistas en el sexenio de Vicente Fox Quesada. Felap. Ver <http://www.felap.net/ciap.html>

cobarde impunidad imperante, ya que ningún caso ha sido aclarado”.<sup>323</sup>

La organización califica de “farsa” a las declaraciones de Vicente Fox de que puso fin a la censura y simultáneamente se pregunta: ¿Cómo entonces debemos llamarle a toda esta realidad lacerante, fatal y trágica con la que se actuó en su gobierno en contra de los comunicadores y sus medios para socavar las libertades de prensa y expresión, así como contra el derecho a la información?.

Además, cuestiona el hecho de que Vicente Fox, en su acto de despedida de los comunicadores se haya atrevido a invitar a los medios de comunicación, no sólo a fortalecer el proceso democrático en México, sino también a difundir con "objetividad y profesionalismo" la información con la que se forma la opinión pública en la ciudadanía, y luego afirmara que a lo largo de su sexenio se puso fin a la censura, a la represión y al autoritarismo, y que a este espacio de libertades debe sumarse la responsabilidad de los medios en el marco de la ética y de la verdad.

El informe de la Felap afirma que en este aspecto, Vicente Fox mintió al decir que acabó con la censura en su Gobierno, al contrario, la situación fue brutal y asesina, y por último es totalmente inaceptable que haya afirmado que durante su gobierno México fue un espacio de libertades.<sup>324</sup>

Por otra parte, retomando el informe del Prodh, es pertinente señalar algunos aspectos de la reforma a la Ley de Radio y Televisión, popularmente llamada “Ley Televisa”

---

<sup>323</sup> *Ibíd.*

<sup>324</sup> *Ibíd.*

Al respecto, el 1° de diciembre de 2005 la Cámara de Diputados aprobó, después de más de cinco años de discusión a través de una votación absolutamente a favor, una minuta para hacer reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones. El Senado de la República la aprobó el 20 abril de 2006.

La reforma aprobada, sostiene el Centro Prodh, tiene fallas que alientan violaciones a los derechos humanos en detrimento del derecho a la libertad de expresión y del acceso a la información de la sociedad mexicana en su conjunto y a favor de las empresas de los medios:

1. Atenta contra el derecho humano a la igualdad, dado que propicia exclusión de los que menos tienen. “El proceso de convergencia tecnológica en materia radiofónica que impulsan ilustra esta situación: la adquisición de un transmisor digital queda fuera del alcance de las radios comunitarias y de los pequeños emisores, por lo que en los hechos, la ley les margina de su campo de actividad”.<sup>325</sup>
2. Atenta contra el derecho humano a la libertad de expresión pues más allá de la posibilidad de expresar ideas e información individual, “también tiene una dimensión social que implica la posibilidad de difundir información e ideas a través de los medios de comunicación... en este sentido, es correlativo del derecho de la sociedad de recibir información e ideas de las fuentes más diversas”.<sup>326</sup>

Las violaciones al derecho a la libertad de expresión que las reformas conllevan, son evidentes en el caso del marco regulatorio de la televisión: “las reformas favorecen la

---

<sup>325</sup> Derechos incumplidos. Ob. Cit. pp. 120.

<sup>326</sup> *Ibíd.* pp. 121.

concentración de la producción y difusión de información en unos cuantos consorcios, con ello violan el derecho colectivo de la sociedad mexicana a acceder a la mayor diversidad posible de opiniones opciones de entretenimiento y noticias”.<sup>327</sup>

3. Atenta contra los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas, toda vez que en múltiples comunidades de nuestro país, los medios de comunicación comunitarias son parte de la expresión de la identidad cultural de los pueblos.

En este contexto, “las reformas anulan las condiciones en que los pueblos pueden hacer valer este derecho, en tanto que si en el nuevo marco legal el otorgamiento de concesiones para la administración de medios sólo es posible mediante subasta pública, los pueblos indígenas quedan prácticamente excluidos pues difícilmente podrán competir las comunidades con consorcios cuyos recursos económicos basten, en esta lógica, para hacerlos pasar por los mejores postores”.<sup>328</sup>

➤ **Legalización del despojo en pueblos indígenas**

Durante el sexenio de Vicente Fox, sostiene el Centro Prodh, se consolidaron tendencias en dirección opuesta a las demandas de los pueblos indígenas, en particular por las enarboladas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena.

En continuidad con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992 que permite la venta de las tierras ejidales y comunales y en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),

---

<sup>327</sup> *Ibíd.*

<sup>328</sup> *Ibíd.*

destacan en el sexenio foxista diversos factores orientados a la vulneración de los derechos de las comunidades indias.

Particularmente, el Centro Prodh señala que los ejes transversales en la violación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se circunscribe principalmente a dos indicadores:

- La iniciativa presidencial para impulsar el reconocimiento constitucional de los derechos y las culturas indígenas, supuestamente inspirada en la iniciativa elaborada por la Comisión para la Concordia y la Pacificación en Chiapas (COCOPA) y que derivó en una contrarreforma; y
- La aprobación de una serie de leyes también llamadas “leyes neoliberales” que en la práctica excluyen a los pueblos indígenas y permiten el despojo de sus recursos naturales, en favor de empresas trasnacionales.

En su conjunto, estas leyes tienden de manera paulatina a “achicar” la referencia a los pueblos indígenas, hasta llamarlos simplemente “etnias”, descartando el concepto preciso de pueblos indígenas.<sup>329</sup>

### ➤ **Pobreza**

En el marco de la campaña electoral de 2000, Vicente Fox promete establecer como prioridad suprema del nuevo gobierno una política social que combata la pobreza y las desigualdades.

Seis años después, en una entrevista a un medio de comunicación, Fox declaró que el gobierno no genera empleos, que no puede y no tiene la facultad de generarlos.<sup>330</sup>

Un intento de síntesis y evaluación de lo prometido por Fox en 2000 y lo alcanzado hacia el fin del sexenio, arroja según Julio Boltvinik<sup>331</sup> los siguientes indicadores:

---

<sup>329</sup> *Ibíd.* pp. 131.

<sup>330</sup> López Murguía, Alejandro *La Revista Peninsular*. [www.larevista.com.mx](http://www.larevista.com.mx). Edición 870. Junio 30, 2006.

- El fracaso económico del gobierno de Fox responde entre otros aspectos a que cuando asumió la presidencia, el país vive dos realidades que debía enfrentar y que sin embargo elude: el fracaso acumulado de las estrategias neoliberales durante los tres gobiernos precedentes y la recesión que enfrentaba el país.
- La brecha entre las promesas y los resultados son contundentes, pues de 7% anual prometido de crecimiento del PIB, se alcanzó un magro 1.8%, si se mide hasta 2005, lo que en términos per cápita resulta menor a 0.8%, incluso con las bajísimas cifras de crecimiento poblacional oficiales.
- En relación al empleo formal, es decir, trabajadores asegurados en el IMSS, cae en números absolutos entre 2000 y 2004 y al cierre de 2005, había aumentado sólo en 450 mil asegurados totales, pero sólo en 22 mil permanentes.
- En el sexenio 2000-2006 fueron expulsados al exterior, principalmente a Estados Unidos, 1.2 millones de mexicanos por año, es decir, 6,864 millones de personas, lo que significa que la cifra es casi igual al número de empleos prometidos.
- Entre 2000 y 2004, la pobreza nacional se incrementa en 8.1% al pasar de 78 millones 370 mil a 84 millones 723 pobres. Asimismo, la indigencia se incrementa en 2.1% al pasar de 40 millones 66 mil a 40 millones 888 mil personas.

Al respecto, el Centro Prodh afirma que “el gobierno del cambio mantuvo un continuismo con las políticas económicas y sociales que se instauraron en México desde inicios de los ochenta, congruentes con el modelo económico global que coloca por encima de los derechos humanos al derecho mercantil, al de las empresas y el capital, tanto en los acuerdos y tratados internacionales que fomentan la integración económica entre los países, como en el

---

<sup>331</sup> Boltvinik, Julio. “Los fracasos de Fox I” en La Jornada on line. México. Mayo 26, 2006.

ámbito interno a través de las leyes, programas y acciones en materia de economía y social”.<sup>332</sup>

El Centro Prodh cuestiona la veracidad de las cifras contenidas en el sexto informe de gobierno de Fox, en el cual se sostiene que seis millones de mexicanos superaron la pobreza extrema: en el campo bajaron de 69 a 56% y en las urbes de 43.8 a 41%.<sup>333</sup>

Los datos del Comité Técnico<sup>334</sup> para medir la pobreza en el periodo 2000 a 2004 refieren que la pobreza alimentaria bajó de 24.2 millones de personas a 17.3 millones en el mismo lapso; la pobreza de capacidades de 31.9 millones de mexicanos baja a 24.6y en pobreza de patrimonio, de 53.7 millones a 47:

Tipo de pobreza	Ámbito	% de hogares 2000	% de personas 2000	% de hogares 2002	% de personas 2002	% de hogares 2004	% de personas 2004
Alimentaria	Urbano	9.8	12.6	8.5	11.4	8.7	11.0
	Rural	34.1	42.4	28.5	34.8	22.3	27.6
	Nacional	18.6	24.2	15.8	20.83	13.7	17.3
Capacidades	Urbano	16.2	20.2	13.3	17.4	14.2	17.8
	Rural	41.4	50.0	36.6	43.9	29.4	35.7
	Nacional	25.3	31.9	21.8	27.4	19.8	24.6
Patrimonial	Urbano	37.4	43.8	34.9	41.5	34.2	41.0
	Rural	60.7	69.3	57.2	65.4	48.2	56.9
	Nacional	45.9	53.7	43.0	50.6	39.6	47.0

Tomado de Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC. Marzo 2006.

<sup>332</sup> Derechos incumplidos. Ob. Cit. pp. 162.

<sup>333</sup> Derechos incumplidos. Ob. Cit. pp. 167.

<sup>334</sup> El gobierno de Fox creó a través de la Secretaría de Desarrollo Social el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en el que se hicieron manipulaciones para integrar personajes *ah doc* al gobierno, resultando un Comité menos crítico e independiente, el cuál, adoptó un método de medición unidimensional, basado exclusivamente en los ingresos de los hogares, a partir de lo cual definió tres líneas para medir la pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial. “Los fracasos de Fox II”. Ob. Cit.

En perspectiva de derechos humanos, el Centro Prodh, al hacer referencia a los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, (DESC)<sup>335</sup>, afirma que la concepción de pobreza que aplica el Estado mexicano omite reconocer los principios de universalidad, interdependencia y no discriminación que sostiene el derecho internacional de derechos humanos y que además fundamenta erróneamente esta concepción en los ingresos.<sup>336</sup>

Los DESC son parte de los derechos humanos definidos como “atributos y garantías que corresponden al ser humano o a las personas, al margen y por encima de las leyes, los cuales por lo menos deben ser reconocidos y protegidos. Este reconocimiento se ha establecido universalmente a través de distintos instrumentos: convenciones, conferencias, declaraciones, pactos y protocolos que obligan a los Estados a protegerlos y materializarlos”.<sup>337</sup>

---

<sup>335</sup> Los derechos considerados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se aprueba en diciembre de 1966 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Estos derechos son: libre determinación de los pueblos; obligación de no discriminación; igualdad entre hombres y mujeres en el gozo de los DESC; trabajo libremente escogido y aceptado; goce de condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias; libre sindicación; seguridad social; amplia protección y asistencia posible a la familia; nivel adecuado para sí y la familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuadas, y a una mejora continua de las condiciones de existencia; al más alto nivel posible de salud física, mental y social; educación; y beneficios de cultura y del progreso científico y tecnológico. En México entró en vigor el 23 de junio de 1981. En el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el llamado Protocolo de San Salvador, aprobado en noviembre de 1998, recoge los contenidos principales del PIDESC y los amplía para la región de América Latina y el Caribe, agregando a los anteriores los derechos de medio ambiente sano; niñez; protección de los ancianos; y protección de los minusválidos. Respecto de los derechos enlistados, las obligaciones de los Estados son: no interferir en la libertad de acción y uso de los recursos propios de cada individuo y de las colectividades; otorgar garantías para prevenir que los derechos sean violados o restringidos por la acción de terceros; asegurar de manera plena el disfrute de los derechos y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción la oportunidad de satisfacer adecuadamente las necesidades reconocidas en los instrumentos de derechos humanos, que no pueden alcanzar mediante el esfuerzo personal. Cobra relevancia que entre las acciones de la sociedad admitidas por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para hacer exigibles los DESC, se encuentra la elaboración y presentación de informes alternativos a los que los Estados tiene que presentarle cada cinco, realizados por las organizaciones civiles y sociales. Como estado parte, México ha presentado sus informes correspondientes al Comité DESC en 1981, 1992, 1997 y 2006. Informe de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006). México, 2006.

<sup>336</sup> *Ibidem*. pp. 191.

<sup>337</sup> Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Capítulo 4. pp. 61.

El Comité de DESC señala que aunque el término pobreza no es utilizado explícitamente en el PIDESC, es una de sus principales preocupaciones puesto que el derecho al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud y a la educación, que subyacen en el corazón del Pacto, tienen una relación directa e inmediata sobre la reducción de la pobreza.

El Comité afirma de que la pobreza “*constituye una negación a los derechos humanos y puede ser definida como una condición humana caracterizada por la sostenida y crónica privación de recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarios para el disfrute de un nivel de vida adecuado y otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales*”.<sup>338</sup>

El Comité de DESC reconoce que hay obstáculos estructurales para la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo, tales como: deuda externa insostenible, la creciente brecha entre ricos y pobres, y la ausencia de un sistema equitativo de comercio multilateral, de inversiones y financiero, por lo que considera imperativo que se tomen medidas urgentes para eliminar esos obstáculos ya que de otro modo las estrategias anti-pobreza de los Estados tienen pocas posibilidades de ser exitosas.

Además, el Comité pide que el Estado Parte incorpore a la sociedad civil en general y a los grupos asistidos en particular en la planificación, aplicación y evaluación de esos programas.<sup>339</sup>

- El *Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Femicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua*, difunde en noviembre

---

<sup>338</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafos 1 y 8. Adoptado por el Comité durante su 25 período de sesiones en mayo de 2001. E/C.12/2001/10 (10 de mayo de 2001). El documento se encuentra en la página web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)).

<sup>339</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/1/Add.41). Examen de su Tercer Informe Periódico, diciembre 1999. Mayor información en: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch).

de 2006 una evaluación sobre el trabajo de la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua.<sup>340</sup>

Es pertinente mencionar que el feminicidio comienza a registrarse de enero de 1993 durante la gestión del gobernador Francisco Barrio Terrazas.

Según cifras oficiales, del 21 de enero de 1993 al 18 de mayo de 2007 se abrieron expedientes relacionados con 413 casos de homicidios.<sup>341</sup>

Año	Número de casos
1993	19
1994	19
1995	36
1996	37
1997	32
1998	36
1999	18
2000	32
2001	37
2002	36
2003	28
2004	19
2005	33
2006	20
2007	11
<b>Total</b>	<b>413</b>

En el balance gubernamental, destacan las siguientes afirmaciones sobre los homicidios:

- 172 fueron completamente resueltos por los órganos jurisdiccionales con sentencias firmes y sanción a los responsables;
- 66 se encuentran en proceso judicial, incluyendo las detención de los presuntos responsables;

<sup>340</sup> Evaluación y Monitoreo sobre el trabajo de la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua; de la Procuraduría General de la República. Católicas por el Derecho a Decidir y otras organizaciones. Noviembre, 2006.

<sup>341</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Derechos Humanos. Información para los representantes de México en el Exterior. Boletín Informativo No. 9. Junio 1º, 2007.

- 16 fueron turnados al Tribunal de Menores, dado que los presuntos responsables no son adultos y se les aplica una legislación distinta;
- 139 se encuentran en fase de investigación y averiguaciones previas;
- Dos fueron remitidos al Ministerio Público Federal, al tratarse de casos del ámbito federal; y
- Ocho fueron archivados por tratarse de casos de suicidio.<sup>342</sup>

El Observatorio Ciudadano afirma que los gobiernos locales no actuaron y el Estado mexicano llega a Ciudad Juárez once años después de múltiples demandas de familiares de víctimas y organizaciones de la sociedad civil, cientos de recomendaciones, llamados de atención nacionales e internacionales y en general, cuando no había más opción para el gobierno federal que atender esta problemática.

El gobierno, sostiene el Observatorio, estableció una serie de mecanismos de seguimiento e investigación, asignó grandes partidas presupuestales, designó funcionarios públicos responsables de las áreas e informó con regularidad a los organismos internacionales de verificación, seguimiento y protección de los derechos humanos de las mujeres sobre sus acciones.

A pesar del despliegue de estas acciones y los informes producidos, al terminar el sexenio de Fox, “no se ha dado acceso a las familias la elemental derecho humano a la verdad, no conocen los resultados de los estudios o análisis realizados en cada uno de los informes, bajo la inexplicable e ilógica excusa de confidencialidad”.<sup>343</sup>

Asimismo, el Observatorio considera que aún no se sabe a ciencia cierta en la mayoría de los casos, que ocurrió, quien o quienes son los responsables, negándose también el derecho a la reparación del daño, que se ha pretendido sustituir con compensaciones económicas que no atienden el fondo del problema.

---

<sup>342</sup> *Ibíd.*

<sup>343</sup> Evaluación y monitoreo. Ob. Cit. pp. 8.

Tampoco, se ha podido tener acceso a la garantía obligada del Estado a la no repetición de estos hechos, dado que siguen apareciendo cuerpos de mujeres, se les continúa asesinando, desapareciendo y marginando.

De manera particular, el Observatorio presenta una crítica a las inconsistencias del *Informe Final de la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, al considerar que ofrece a la sociedad resultados poco convincentes, por sus inconsistencias y verdades a medias, que no favorecen la necesaria reconstrucción del tejido social:<sup>344</sup>

- Ante organismos internacionales como el Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Ejecutivo Federal utiliza la estrategia de sobrevalorar la violencia intrafamiliar para diluir y negar el feminicidio, aún cuando el asesinato de mujeres en el ámbito familiar debe considerarse como feminicidio.

Al respecto, se señala que en 2005, el gobierno mexicano informó a CEDAW que “aproximadamente el 66% de los homicidios son el resultado de la violencia intrafamiliar o doméstica; el 8% tienen un móvil desconocido; y el 26% restante obedece a actos de índole sexual o violento”.<sup>345</sup>

En contraste, en el Informe Final de la Fiscalía, se señala que:

- “Los hechos concretos basados en la investigación crítica y legal que ha realizado la Fiscalía, corroboraron que de los 379 homicidios en ese lugar cometidos entre los años 1993 y 2005, sólo 24 de ellos resultaron ser competencia de las autoridades federales... exclusivamente el 6.3%”.
- “El 28% de los casos de homicidio (106) fueron producto de violencia intrafamiliar”.

---

<sup>344</sup> *Ibíd.* pp. 5.

<sup>345</sup> *Ibíd.* pp. 18.

- “El 20.1% (76 casos) tenía como objetivo central violar o vulnerar sexualmente a las víctimas”.
- “En el 20.1% (76 casos) el móvil era indeterminado... por lo que se les consideró de motivos múltiples como violencia sexual, posible riña, posible violencia intrafamiliar, posibles venganzas, posibles robos”.<sup>346</sup>
- El origen de la Fiscalía, entre otros aspectos, fue una respuesta a las inconsistencias en las investigaciones, la deficiente integración de averiguaciones y procesos judiciales y la falta de pericia técnica.

La Fiscalía encontró que los funcionarios locales encargados de las investigaciones habían cometido una serie de delitos contra la administración de justicia y determinó que los servidores públicos que violentaron la ley, fueran sancionados por la Procuraduría de Chihuahua.

Además, la Fiscalía no procedió como era su deber, a realizar una exhaustiva investigación para delimitar incluso cadenas de mando, lealtades institucionales y personales, motivaciones, análisis de la corporeidad y comportamiento morfológico institucional de la propia PGJE para determinar si existía posibilidad de que esa instancia promoviera alguna clase de investigación de carácter penal contra sus propios elementos.

Al concluir el sexenio de Fox, ningún funcionario identificado como presunto responsable de los delitos mencionados, fue investigado o sometido a algún proceso judicial.<sup>347</sup>

- Uno de los logros que destaca el Informe Final de la Fiscalía, establece que existen 289 personas sometidas a encauzamientos

---

<sup>346</sup> Informe Final de la Fiscalía Especial. Cuadro 8. pp. 38.

<sup>347</sup> *Ibíd.* pp. 20.

penales. Específicamente señala que 177 fueron condenadas, 21 absueltas y 91 más están sujetas a proceso.<sup>348</sup>

Sin embargo, diversas organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, documentan con amplitud de detalle, reiterados casos de tortura contra los detenidos como presuntos responsables de haber cometido crímenes contra mujeres en Ciudad Juárez, dando lugar a la fabricación de culpables e impunidad.

El Observatorio Ciudadano señala que “las confesiones arrancadas por la fuerza en el Ministerio Público y negadas ante los jueces, que han servido como base para establecer condenas de varios indiciados, no satisfacen los reclamos de justicia de familiares ni de la sociedad... por el contrario, al mantener a un número importante de asesinos confesos, presumiblemente inocentes, genera que los verdaderos perpetradores de esas agresiones, desapariciones y asesinatos sigan en libertad, gozando de la impunidad generada por la falta de voluntad política y pericia técnica para resolver los crímenes”.<sup>349</sup>

Adicionalmente, se han registrado homicidios contra abogados defensores de indiciados, situación que tiende a complicar la resolución de los casos y genera sospechas que implican a las propias autoridades.

- La desaparición de mujeres en Ciudad Juárez es un problema que tiende a agudizar la situación del feminicidio, como efecto de que no está tipificada como delito.

En la entidad, existe lo que se denomina “desapariciones de alto riesgo”, que se entiende como el hecho de que una joven antes de desaparecer debe tener una rutina estable y no haber manifestado su voluntad de abandonar la familia.

---

<sup>348</sup> Evaluación y monitoreo. Ob. Cit. Conclusiones. pp. 102-

<sup>349</sup> Informe Final. Ob. Cit. pp. 21.

Este concepto, señala el Observatorio Ciudadano, “desprestigia y calumnia a las jóvenes y sus familias, además de que impide que en estos supuestos se consideren desaparecidas y por lo tanto, que se lleve a cabo la búsqueda correspondiente”.<sup>350</sup>

Al no estar tipificada la desaparición, “existe un impedimento para investigar el paradero de las mujeres víctimas, así como procesar y sancionar a las personas que participan en este delito, lo que hace incurrir al Estado en responsabilidad al violar preceptos de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención para Eliminar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Convención de Belem do Pará, la Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas, así como la Convención de la ONU sobre los Derechos de los Niños”.<sup>351</sup>

Asimismo, las investigaciones que pudiera emprender el gobierno de la entidad sobre las mujeres desaparecidas, al no estar referidas a obligaciones jurídicas, ni vinculadas a investigaciones de carácter penal, carecen de relevancia por no contar con la voluntad política y la responsabilidad e interés del Estado y permiten que se niegue el acceso a la coadyuvancia, a la protección jurídica de las víctimas y al debido proceso.

El Observatorio Ciudadano afirma que “en algunos casos la desaparición se ha investigado una década después, e incluso en algunas desapariciones que han resultado en el asesinato y posterior aparición de los cuerpos, aún no se esclarecen los motivos de la desaparición, ni se han delimitado las responsabilidades penales”.<sup>352</sup>

En el Informe Final de la Fiscalía, esta situación se refleja negativamente, dado que en el rubro de localización de mujeres desaparecidas, se hace un recuento de lo que se llama “enorme

---

<sup>350</sup> *Ibíd.* pp. 24.

<sup>351</sup> *Ibíd.* pp. 31.

<sup>352</sup> *Ibíd.* pp. 36.

esfuerzo”, después de lo cual se establece que el número efectivo de desaparecidas es de 34 y señala que en 2005 se reportó la desaparición de otras dos mujeres, con lo que el número de mujeres en esa condición se incrementó a 36 a diciembre de 2005.

En su informe, la Fiscalía afirma que “resulta obvia la coincidencia existente entre el número de mujeres desaparecidas, 36, y el número de restos humanos y osamentas no identificadas, que resultaron ser también 36... esta aparente coincidencia podría inducir a pensar en primera instancia que las 36 mujeres en calidad de desaparecidas correspondería alguno o algunos de los retos”.<sup>353</sup>

Es imperante señalar el problema de violencia de género, en el que el feminicidio es una de sus múltiples expresiones, no sucede sólo en Ciudad Juárez, sino que en el sexenio de Fox, trasciende que sucede en muchos otros lugares del país.

Al respecto, en 2006 la *Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana* de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, efectuó un diagnóstico para conocer el número de mujeres y niñas asesinadas en México.<sup>354</sup>

La metodología del diagnóstico contempla investigar en una primera etapa en diez entidades federativas y en una segunda fase las 22 restantes.

El diagnóstico denominado *Violencia feminicida en la República Mexicana* arrojó los siguientes datos:

- Las mujeres asesinadas entre 1999 y 2006 en todo el país, suman más de seis mil.
- La causa principal: el cuerpo de las mujeres como objeto de posesión.

---

<sup>353</sup> Informe Final. Apartado 2.3.2 sobre la localización de mujeres desaparecidas. Ob. Cit. pp. 75.

<sup>354</sup> Esta Comisión se instaló en abril de 2004 y tuvo vigencia hasta septiembre de 2006. En la LX Legislatura se instaló la Comisión Especial para Conocer las Políticas y la Procuración de Justicia Vinculada a los Feminicidios en el País.

- Las edades de las víctimas fluctúan desde una bebé de 40 días de nacida (Morelos) hasta una mujer de 98 años (Oaxaca), sin embargo, la mayoría se encuentra en los grupos de edad de 15 a 29 y de 30 a 59.
- Se trata de mujeres de diferentes posiciones socioeconómicas, políticas y parentales, así como de distintas ubicaciones territoriales en ámbitos rurales y urbanos, con altos índices de desarrollo o con alto grado de marginalidad, en las fronteras o en el centro del país
- Las acciones del gobierno son débiles y no abarcan al conjunto del gobierno federal, estatal o municipal. Una constante es la ineficacia institucional tanto para prevenir o erradicar la violencia, como para sancionarla y ejercer justicia. La impunidad también resulta ser una constante.
- Las diez entidades con mayor tasa de feminicidio son: Nayarit, Oaxaca, Estado de México, Guerrero, Quintana Roo, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Michoacán y Tlaxcala.

### **3.2.1.1 La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado. Un caso paradigmático.**

En junio de 2001, inicia un proceso atípico de denuncias relativas a los desaparecidos políticos de México, cuando Sergio Aguayo Quezada<sup>355</sup> informa que en los archivos de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), entonces depositados en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) existen pruebas documentales de desaparecidos durante la llamada “época de la guerra sucia”, además de involucrar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por el supuesto ocultamiento de información.<sup>356</sup>

---

<sup>355</sup> Investigador de El Colegio de México y ex presidente de Alianza Cívica y de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH). Autor del libro “La Charola”. Ed. Grijalbo.

<sup>356</sup> El 25 de junio de 2001, el diario Reforma publicó un artículo de Sergio Aguayo Quezada titulado “Hay en bóvedas subterráneas 80 millones de expedientes”.

Esta denuncia contribuye a rearticular las actividades de organizaciones civiles y actores políticos que demandan al gobierno federal el esclarecimiento de las desapariciones políticas, así como la creación de una Comisión de la Verdad.

El tema adquiere mayor fuerza cuando el PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en coordinación con diversas ONG efectúan el 27 de julio de 2001 el *“II Foro Nacional por una Legislación contra la Desaparición Forzada de Personas y la Comisión de la Verdad”* en el que se concluye instar al gobierno a ratificar pactos internacionales en la materia, introducir preceptos legales que garanticen el debido proceso y que en la Comisión de la Verdad participen familiares de los desaparecidos y ONG.

Paralelamente, trasciende que en el año de 1992 la CNDH elabora un informe sobre la *Investigación de Presuntos Desaparecidos en el Estado de Guerrero durante 1971 a 1974*, especulándose que la Comisión había ocultado información al respecto, por el hecho de no publicarlo en su momento.

En respuesta, la CNDH con base en los datos de su Programa de Presuntos Desaparecidos con el propósito de esclarecer el paradero de las personas reportadas entre los años de 1970 y 1980, así como las causas de su desaparición, la forma en que ocurrió, y los probables responsables de la misma, reinicia la investigación y emite el 27 de noviembre el informe correspondiente.<sup>357</sup>

Dicho informe señala que si bien los activistas de aquella época cometieron secuestros y asaltos, la fuerza pública actúa alejada del marco jurídico, comete violaciones a los derechos humanos. Concluye que en 275 casos se encuentran documentadas las desapariciones, mientras que en 87 sólo existen indicios, en tanto que en 160 no se cuenta con elementos probatorios.

Sostiene que presuntamente existen 74 servidores públicos involucrados en estas desapariciones, de los cuales 37 pertenecen al ámbito federal, 15 al estatal y 6 al municipal, sin embargo, puntualiza que no puede dar los nombres de los posibles responsables, toda vez que no se ha comprobado su responsabilidad. Asimismo,

---

<sup>357</sup> Informe de la Investigación sobre Presuntos Desaparecidos en el Estado de Guerrero durante 1971 a 1974. <http://www.cndh.org.mx>.

especifica que las dependencias con mayor recurrencia en esos ilícitos, son la Dirección Federal de Seguridad, la Dirección General de Policía y Tránsito de Distrito Federal y el Ejército mexicano.

El presidente de la CNDH entrega una recomendación al titular del Poder Ejecutivo, en la que sugiere instruir al procurador general de la República a efecto de que “se designe un fiscal especial, con el fin de que se haga cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos ocurridos en la década de los 70 y principios de los 80 del siglo XX”.<sup>358</sup>

El presidente de la República emite un acuerdo a través del cual exhorta al procurador Rafael Macedo de la Concha, a crear una fiscalía especial encargada de concentrar y conocer las investigaciones, integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las querellas formuladas por los hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos por servidores públicos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado y perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes.<sup>359</sup>

Asimismo, el presidente pone a su disposición de la fiscalía los archivos relativos al tema que se encuentran en diferentes instituciones de gobierno, los cuales, a partir del 2 de marzo son albergados en el Archivo General de la Nación (AGN).

Para ocupar el cargo de fiscal, Macedo de la Concha, designa a Ignacio Carrillo Prieto. El 2 de febrero de 2002 se le asigna la investigación de los hechos ocurridos el 2 de octubre de 1968, en respuesta al ordenamiento del 30 de enero del 2001 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Con el fin de evaluar el desempeño y eficacia del gobierno de Vicente Fox en la investigación y sanción por los delitos del pasado, diversas ONG presentan los siguientes informes en los que se muestra el fracaso gubernamental en la defensa de los derechos humanos:

---

<sup>358</sup> Recomendación 026/2001. CNDH. <http://www.cndh.org.mx>.

<sup>359</sup> Acuerdo publicado el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2001.

- Organizaciones defensoras de los derechos humanos<sup>360</sup>, presentan en octubre de 2006, el informe denominado *Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado durante el sexenio 2000-2006: compromisos quebrantados y justicia aplazada*, en el que analizan el papel del Estado con respecto a su responsabilidad en el combate a la impunidad.

En el análisis relativo a las posturas asumidas por el presidente de la República y otros miembros de su gabinete, las ONG afirman que en diciembre de 2000, en su discurso de toma de posesión, Vicente Fox manifestó lo siguiente:

*“Ninguna relación con el pasado es saludable si no está fincada en la verdad... sin sustituir a las instancias de impartición de justicia, me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos... no habrá piadoso olvido para quienes delinquieron; tampoco habrá tolerancia para quienes pretendan continuar con privilegios hoy inaceptables”.*<sup>361</sup>

Las ONG sostienen que el compromiso de Vicente Fox relativo a revertir la impunidad hasta entonces imperante, duró muy poco, pues en noviembre de 2002, en el marco de una gira de trabajo por Europa, cuando comenzaban a evidenciarse las limitaciones de la Femosp, declaró: “es probable que una buena parte de los responsables no vayan a la cárcel, pues se han acabado los términos legales para el enjuiciamiento de esos crímenes”.<sup>362</sup>

---

<sup>360</sup> Comité 68 Pro Libertades Democráticas, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (Prodh), Fundación Diego Lucero, Red Nacional de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”, Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM), Comité de Madres de Desaparecidos Políticos de Chihuahua y Nacidos en la Tempestad.

<sup>361</sup> *Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado durante el sexenio 2000-2006: compromisos quebrantados y justicia aplazada*. México. Octubre 2006. pp. 14.

<sup>362</sup> *Ibíd.* pp. 15.

Con estas declaraciones, es evidente que Fox anticipaba el fracaso de la misión de la Fiscalía.

Las ONG deducen que la postura del presidente Fox, crea condiciones propicias para que otros miembros de su administración incurran en manifestaciones adversas a la investigación de los delitos del pasado.

Al respecto, sobresale que en 2004, el secretario de la Defensa Nacional, general Ricardo Clemente Vega García, hace un llamado a *saber perdonar y a buscar la conciliación*.<sup>363</sup>

Asimismo, Vega García habla de promulgar una ley de amnistía para los militares y funcionarios públicos que participaron en la denominada guerra sucia, iniciativa que es respaldada por el titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada contra la Delincuencia Organizada, José Luis Santiago Vasconcelos.

El funcionario de la PGR declaró que “estaría de acuerdo en que el perdón alcanzara a estas personas en caso de que se tuvieran elementos para perseguirlos jurídicamente... dejemos esos rencores que hace muchísimo tiempo venimos arrastrando y que no han tenido solución... las medidas que ahora se han tomado lo único que han hecho es incrementarlos y llevan a México a una aparente desunión que tenemos que superar ya”.<sup>364</sup>

Cobra relevancia que el fiscal Ignacio Carrillo, se suma a esta propuesta al señalar que la Femospa analiza la viabilidad de proponer una ley de amnistía respecto de lo sucedido desde 1968 y hasta los años 80, en los que se desarrolló un plan desde las más altas esferas para aplastar a los disidentes

Asimismo, expuso que funcionarios bajo su mando estudian los distintos ángulos que tiene una ley de amnistía y consideró que lo expuesto por el titular de la Defensa Nacional “es loable, es la cicatrización, nada más que

---

<sup>363</sup> Ballinas, Víctor. “Llama Vega García a conciliar para que la nación no se nos vaya de las manos” en La Jornada. México. Julio 1º, 2004.

<sup>364</sup> “Propuso Vega punto final sobre la guerra sucia: Santiago Vasconcelos” en La Jornada. México. Julio 2, 2004.

hay sustancias que cicatrizan y otras que no son aconsejables para cicatrizar”.<sup>365</sup>

Las ONG señalan que en su funcionamiento, la Femospp muestra ritmos y criterios diferenciados e incluso contradictorios en sus distintas áreas:

- En la práctica, la Femospp considera las desapariciones forzadas como delitos comunes y los investiga con técnicas y procedimientos ordinarios dentro de cualquier indagatoria penal y pasa por alto que constituyen delitos de lesa humanidad y que fueron cometidos de modo sistemático como parte de una política de Estado.<sup>366</sup>
- Las fallas en las estrategias jurídicas de la Fiscalía, se focalizan en las consignaciones realizadas, que se sustentan en el delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de plagio o secuestro, establecido en el Código Penal Federal y no por el delito de desaparición forzada de personas, como lo faculta la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, la legislación nacional vigente y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no apegándose a la normatividad nacional e internacional de derechos humanos.<sup>367</sup>
- La Fiscalía es complaciente con el Ejército y omite investigar a fondo su responsabilidad con los delitos del pasado, a pesar de los indicios que señalan a los mandos castrenses como responsables de violaciones a los derechos humanos.

El resultado de ello es contundente pues al finalizar el sexenio de Fox, la Femospp no logra que ningún militar sea llevado ante tribunales civiles ni logra acceder plenamente a los archivos militares.<sup>368</sup>

---

<sup>365</sup> Castillo García, Gustavo. “Analiza la Femospp la viabilidad de una ley de amnistía para la guerra sucia” en La Jornada. México. Mayo 26, 2004.

<sup>366</sup> Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado. Ob. Cit. pp. 18.

<sup>367</sup> *Ibíd.* pp. 19.

<sup>368</sup> *Ibíd.* pp. 20.

- El derecho emergente a la verdad, es soslayado por la Fiscalía en dos dimensiones: con respecto al derecho a la verdad de los familiares, las averiguaciones no aportan datos para esclarecer los hechos como lo muestra la nula ubicación de los cientos de desaparecidos, en cuanto al derecho a la verdad de la sociedad, el sigilo que rodea la actuación de la Femospp limita la posibilidad de conocer la información reunida sobre lo ocurrido en los años sesenta, setenta y ochenta.<sup>369</sup>
- La conformación del personal de la Femospp no contribuye a atenuar su mal funcionamiento, dado que en su mayoría carece de conocimiento sobre el contexto histórico en que sucedieron los delitos de lesa humanidad, además de que actúan sin la mínima sensibilidad para el trato con las víctimas sobrevivientes y familiares al momento de realizar diligencias ministeriales.

Al respecto, las ONG denuncian que “los agentes actuaban como si desconocieran que la gran mayoría de las personas que aceptaron rendir su declaración nuevamente ante una de las instancias mexicanas de procuración de justicia ya lo habían hecho años atrás en el marco de la represión estatal, lo que requería de los servidores públicos una sensibilidad especial”.<sup>370</sup>

- La falta de investigación de la Fiscalía es constatada no sólo por las víctimas y los familiares, sino por los mismos funcionarios, quienes en 2003 “admitieron en entrevista con Human Rights Watch que en la mayoría de los casos, habían hecho poco más que sistematizar la información que les habían facilitado las víctimas y los familiares, junto con la información reunida por la CNDH”.<sup>371</sup>

Por otra parte y desde una óptica diferenciada, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (Prodh) en su informe denominado *Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio*

---

<sup>369</sup> Ibídem. pp. 24.

<sup>370</sup> Ibídem. pp. 25.

<sup>371</sup> Ibídem. pp. 26.

2000-2006, también se avoca al estudio y análisis del desempeño de la Femosp, con el objetivo de mostrar cómo en nuestro país, “operan los mecanismos que perpetúan la denegación de la justicia”.<sup>372</sup>

El Prodh sostiene que el fracaso de la Femosp es paradigmático del fracaso de las instituciones del Estado mexicano en la investigación y en el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos.<sup>373</sup>

La ONG reflexiona en el sentido de que el discurso de campaña de Fox relativo a combatir la impunidad, abría la expectativa de que las investigaciones abiertas en los casos más representativos de las violaciones graves a los derechos humanos del pasado reciente, adquirieran un nuevo impulso, sin embargo, “observamos con desilusión que la alternancia partidista en el Ejecutivo Federal no contribuyó a revertir la impunidad que prevalece en los casos más emblemáticos de violaciones y abusos”.<sup>374</sup>

El Prodh critica el hecho de que la creación de la Femosp es resultado de una decisión presidencial unilateral, sin que el acto fuese precedido de una discusión amplia entre los sectores más directamente implicados.

La unilateralidad de la medida considera el Prodh “quedó confirmada con la designación, ajena a toda consulta del doctor Ignacio Carrillo Prieto como su responsable... pese a su trayectoria académica, el fiscal carecía del reconocimiento entre los actores involucrados en el tema, lo que resultaba imprescindible para una labor como la que a partir de ese momento quedaba a su cargo”.<sup>375</sup>

También se subraya insistentemente que la Femosp es adscrita a la PGR, dirigida en ese entonces por un militar en activo, el general Rafael Macedo de la Concha, quien a la postre es relacionado con personajes implicados en la represión de la década de los setenta.

---

<sup>372</sup> Derechos incumplidos. Ob. Cit. pp. 8.

<sup>373</sup> *Ibidem*. pp. 15.

<sup>374</sup> *Ibidem*. pp. 18.

<sup>375</sup> *Ibidem*. pp. 20.

Por esta y otras razones, la Femospa enfrentó diversas descalificaciones desde el momento de su creación: se criticó la ambigüedad de su mandato; el escaso y poco calificado empleo del derecho internacional de los derechos humanos; la falta de capacitación del personal y la ausencia de una estructura interdisciplinaria *ad hoc* para investigar crímenes ocurridos varias décadas atrás.

Con este inicio, sostiene el Prodh, era previsible que el rumbo de la Femospa sería accidentado, sin embargo, pocos podían pronosticar un fracaso tan estrepitoso como el que se observa al final del sexenio.

En su informe, el Prodh documenta las limitaciones de la Femospa, constatando que muchas de ellas repiten los patrones de otras instancias con las que el sistema mexicano de procuración y administración de justicia intentó investigar y procesar infructuosamente, graves violaciones a los derechos humanos.

También se documenta la actitud del fiscal, quien en reiteradas ocasiones intenta mostrar lo contrario, contando con el aval de la PGR. En esta tesitura, el gobierno foxista insiste en que la fiscalía cumple sus objetivos, además de que Carrillo Prieto se ufana de lo que llama “los seis logros principales de la Femospa”, los cuales se explican a continuación:

1. *Consignación de las averiguaciones previas a los casos 10 de junio de 1971 y 02 de octubre de 1968*

Como parte de su mandato, la Femospa inicia las investigaciones de las represiones a estudiantes ocurridas en Tlatelolco y el Casco de Santo Tomás.

Las ONG critican la estrategia jurídica de la Femospa, consistente en integrar y presentar ambos como *genocidio*. La crítica se fundamenta en la dificultad de acreditar plenamente todos los elementos necesarios para calificar un hecho represivo como genocidio.

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia determina que el delito de genocidio por el cual la Femospa había consignado la averiguación

previa de los hechos ocurridos el 10 de junio de 1971, ya había prescrito, no obstante, mantuvo abierta la posibilidad de sancionar a ex funcionarios de alto nivel, como al ex presidente Luis Echeverría y a su secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia.

A pesar de ello, el 26 de julio de 2005, un Tribunal Unitario del Distrito Federal exonera a ambos ex funcionarios al considerar que la Femospp no había aportado elementos para el delito de genocidio.

En relación a los hechos sucedidos el 2 de octubre de 1968, la Femospp consigna su investigación el 19 de septiembre de 2005 también por el delito de genocidio, sin considerar el precedente, por lo que el juez negó las órdenes de aprehensión.

La Femospp se inconforma e interpuso un recurso de apelación, solicitando a la Corte que conociera del asunto. El 11 de enero el máximo tribunal determina no ejercer su facultad de atracción para conocer del caso, bajo el argumento de que el asunto no revestía trascendencia ni importancia jurídica.

Meses más adelante, el magistrado al que le fue remitido el caso considera que existen suficientes pruebas para considerar a Luis Echeverría como probable responsable de genocidio por los hechos de Tlatelolco y dicta una orden de aprehensión en su contra.

Aunque la Femospp intenta magnificar esta decisión, lo cierto es que el logro fue fugaz: días después, el Juez Federal responsable del proceso dicta un auto de libertad a favor de Echeverría quien en todo momento permanece en la comodidad de su domicilio.

La proximidad entre estos avances procesales y la elección presidencial levantaron la suspicacia de varios conocedores del tema quienes no dudaron en establecer nexos entre uno y otro asunto.<sup>376</sup>

---

<sup>376</sup> *Ibíd.* pp. 22.

2. *Fallo de la Suprema Corte de Justicia sobre el cómputo correcto de la prescripción del delito de privación ilegal de la libertad que permite procesar a los responsables de la llamada guerra sucia*

La Corte resuelve en 2003 que el cómputo para determinar la prescripción del delito de privación ilegal de la libertad comienza en el momento en que se determina el paradero de la víctima y no a partir de que se suscita el ilícito.

En su momento, la Femospp señala que el fallo abre el camino para que la estrategia jurídica seguida en los casos de desaparición tuviera viabilidad.

Sin embargo, afirman las ONG, la Femospp no supo distinguir que esta estrategia presenta limitaciones de origen; a ella le iba implícita la caracterización de estos hechos como privaciones ilegales de la libertad y no como desapariciones forzadas de personas.

La diferencia es relevante, dado que el delito de privación ilegal de la libertad se tipifica en el artículo 366 del Código Penal Federal como delito común, mientras que la desaparición forzada se considera a nivel internacional como un delito de lesa humanidad, cuando se comete en ataques sistemáticos a la población civil.

La desaparición forzada es una conducta pluriofensiva, que afecta la libertad y derechos como la integridad y seguridad personales, el debido proceso y el derecho a la vida; además, en este tipo de crímenes la responsabilidad es atribuible siempre a agentes estatales, no sólo como autores materiales sino como responsables de negar sistemáticamente información sobre el paradero de las víctimas.<sup>377</sup>

En la actuación de la Femospp la argumentación desde el derecho internacional de los derechos humanos fue escasa y pobre: los delitos del pasado no son investigados como delitos de lesa humanidad sino como delitos comunes.

---

<sup>377</sup> *Ibíd.* pp. 23.

Al concluir el sexenio, no hay ninguna sentencia condenatoria contra alguno de los responsables de los cientos de desapariciones forzadas, por lo que el resultado, tal y como lo presenta la Fiscalía falta a la verdad.<sup>378</sup>

3. *Localización de Lucio Antonio Gallangos Vargas en Washington D.C., desaparecido desde 1975*

La Femospp presume como uno de sus principales logros la localización de Antonio Gallangos, quien tras la desaparición forzada de sus padres Roberto Gallangos y Carmen Vargas, fue adoptado por otra familia en 1975.

Tal resultado parece justificado, pues de las 600 desapariciones que la Femospp conoció, el de Gallangos es el único en el que se logró la determinación del paradero, sin embargo, la versión de los familiares involucrados en la búsqueda, hace dudar del dicho de la Femospp.

Aleida Gallangos, hermana de Lucio, sostiene que fueron sus propios esfuerzos –y no los del Estado– los que permitieron la ubicación del desaparecido.

En medios de comunicación, Aleida Gallangos ha sostenido que su búsqueda no fue apoyada por la Femospp y que más útil resultó para este fin el auxilio de quienes fueron compañeros de sus padres, inclusive, señala que la Femospp entorpeció su búsqueda.

En conclusión el Prodh sostiene que se trata de un logro ajeno al trabajo del fiscal.<sup>379</sup>

4. *Consignación de los ex titulares de la Dirección Federal de Seguridad, policía política del autoritarismo, Miguel Nazar Haro y Luis De la Barreda Moreno*

La Femospp presenta como uno de sus principales logros las consignaciones de dos ex directores del órgano que controló la policía política mexicana, la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Sin

---

<sup>378</sup> *Ibíd.* pp. 24.

<sup>379</sup> *Ibíd.*

embargo, ha fracasado en lograr procesamientos exitosos contra estos funcionarios por lo que las consignaciones difícilmente pueden presumirse como logros.

Luis De la Barrera Moreno, después de evadir la justicia por varios años, se entregó a finales de junio de 2006 cuando su estado de salud no le permite continuar en calidad de prófugo. Casi en el acto le fueron dictados autos de libertad en al menos nueve cargos que la Femosp no pudo sustentar.

Por su parte, Miguel Nazar Haro enfrenta los procesos penales que se le siguen desde su domicilio particular. Por si esto fuera poco, se le dicta un auto de libertad que lo exoneró de responsabilidades en uno de los casos con mayor carga simbólica de la represión de los años setenta: el de Jesús Piedra Ibarra, hijo de Rosario Ibarra, líder del Comité Eureka, quien desde hace más de tres décadas ha representado la voz de las madres que exigen justicia para sus hijos desaparecidos.

En entrevista para la prensa después de la absolución de uno de los probables responsables de la desaparición de su hijo, la activista declaró: “desde la creación de la Femosp nos dimos cuenta del contubernio del fiscal Carrillo Prieto con el interés del gobierno foxista de que solamente se supiera a escala internacional que México estaba haciendo cosas por castigar a ex represores, pero ha quedado al descubierto esa farsa”.<sup>380</sup>

5. *Obtención de veinte órdenes de aprehensión, de las cuales la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República sólo cumplió doce*

La Femosp presenta como resultado la obtención de veinte órdenes de aprehensión, sin mencionar si éstas se han cumplido o no.

Al respecto, en reiteradas ocasiones, sin dar mayores pruebas y sin presentar las denuncias correspondientes, el fiscal Carrillo Prieto

---

<sup>380</sup> *Ibíd.* pp. 25.

manifiesta que debido a un “conflicto de intereses” la Agencia Federal de Investigaciones, instancia encargada de cumplimentar las órdenes de aprehensión, había realizado su labor con negligencia y había propiciado la evasión de la justicia de quienes la Fiscalía acusaba.

Con ello, Carrillo Prieto puso en tela de duda la voluntad política de la PGR para facilitar las labores de la Femospp. De ser ciertas las acusaciones en su afán por deslindarse, el fiscal pasa por alto que en tanto responsable último de la Femospp y en tanto funcionario público adscrito a la misma procuraduría, es corresponsable del cabal procesamiento de las personas a las que señale como probables responsables de los delitos que investiga.

Independientemente de esto, resulta sintomático que la Femospp se ufane de haber obtenido veinte órdenes de aprehensión cuando sólo doce se cumplimentan y cuando ninguna de ellas deriva en un deslinde de responsabilidades penales.<sup>381</sup>

6. *Informe histórico a la sociedad mexicana sobre los movimientos sociales y políticos del pasado, para emprender el proceso de reconciliación nacional*

En el diseño institucional de la Femospp se preveía un eje de análisis de la información, el cual deriva en el establecimiento de una Dirección de Investigación y Análisis Documental.

Al inicio, el mandato de esta área fue muy vago, pero después de varias vicisitudes más relacionadas con lo penosamente anecdótico que con el trabajo sustantivo de esclarecimiento histórico del pasado autoritario, el trabajo de la Dirección fue decantándose hacia la elaboración de un informe histórico sobre los crímenes de lesa humanidad cometidos en el pasado inmediato.

A partir de 2005 los esfuerzos de su personal se encaminaron a la elaboración de lo que el fiscal en algún momento llamó el “libro blanco” de la represión en México.

---

<sup>381</sup> *Ibíd.*

Sin embargo, quien queda a cargo del área no contaba con especialización en el tema, las condiciones de trabajo del personal contratado para este fin fueron adversas. Los investigadores de la Fiscalía denunciaron que laboraron sin contratos, sin sueldos y con la animadversión permanente del Programa Ministerial.

Asimismo, el trabajo lo llevaron a cabo sin asesoría externa y sin el respaldo de actores relevantes en el tema; el sigilo no fue muy diferente al que rodeó a las investigaciones ministeriales de la Femospp.

No obstante, en medio de condiciones adversas se redacta un borrador de informe histórico en diciembre de 2005, titulado “*¡Que no vuelva a suceder!*”.

En sus declaraciones públicas, el fiscal se refería al informe con grandilocuencia y sostenía que su presentación daría pie a la reconciliación nacional, sin embargo, al interior de la Femospp, comienza a entorpecer su publicación.

Después de meses de incertidumbre, en febrero de 2006 una versión preliminar del informe fue filtrada en la prensa y publicada por diversos medios de comunicación nacionales e internacionales.

El documento sentaba las bases para el reconocimiento de la responsabilidad estatal en la comisión de crímenes de lesa humanidad en los años sesenta, setenta y ochenta.

El informe con el título “*Informe histórico a la sociedad mexicana 2006*” fue entregado a la Procuraduría General de la República el 17 de noviembre de 2006.

En opinión de la organización estadounidense National Security Archive, el rezago en la presentación del informe, puede obedecer a un intento orquestado por la PGR y la propia Femospp, de limpiar el documento, es decir, de eliminar los señalamientos más contundentes

sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas en la época, particularmente en lo que concierne a papel del Ejército mexicano.<sup>382</sup>

Adicionalmente a los elementos antes mencionados que sin duda evidencian la poco afortunada actuación de la Femospp, me parece conveniente añadir otro factor que da cuenta de la accidentada gestión del fiscal, que eventualmente, involucra corrupción:

- Ignacio Carrillo critica en abril de 2005 a los jueces que supuestamente niegan órdenes de aprehensión contra presuntos responsables de desaparición forzada durante la llamada guerra sucia. Asimismo, critica a la PGR y a la AFI por no detener a Luis de la Barrera Moreno, a pesar de las órdenes de aprehensión en su contra, señalando que “tengo inferencias de que hay conflictos de intereses en la Procuraduría”.<sup>383</sup>

Al respecto, no debe descartarse que dichas declaraciones obedezcan a una estrategia de deslinde frente a deficiencias en la integración de expedientes, que en su caso, equivalen a negligencia y que llevan a la denegación de las órdenes de aprehensión, aunque tampoco debe soslayarse que efectivamente exista un conflicto de intereses.

Posterior a estas declaraciones, la contraloría interna de la Procuraduría y la Secretaría de la Función Pública (SFP) inician una investigación por un presunto desvío de recursos en la Femospp por más de 22 millones de pesos. Carrillo Prieto denuncia que se trata de una maniobra de la PGR para acallar su trabajo y acusa al procurador “obstaculiza su misión”.

La Contraloría Interna de la PGR informa que “el fiscal incurrió en malos manejos por un monto superior a los 21 millones de pesos vinculados con gastos de carácter confidencial, además, se calculan en un millón de pesos las erogaciones en alimentos que no han sido

---

<sup>382</sup> *Ibíd.* pp. 27.

<sup>383</sup> “Conflicto de intereses frenan caso guerra sucia: Carrillo” en [www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico](http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico). Abril 26, 2005.

debidamente comprobadas y se investigan adquisiciones en restaurantes de alta cocina... a ello se suman cuentas por comprobar en materia de viáticos, cercanas a dos millones de pesos”.<sup>384</sup>

Adicionalmente, los abogados defensores de Miguel Nazar Haro y Luis de la Barreda Morenos, ex directores de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), interpusieron denuncias ante la PGR por presunta persecución y por el delito de prevaricación, al fabricar pruebas falsas.

Asimismo, diversos servidores públicos adscritos a la Fiscalía, presentaron en la PGR una denuncia penal contra Carrillo Prieto por abuso de poder y autoridad, al violentar disposiciones administrativas, laborales, penales e inclusive constitucionales.<sup>385</sup>

Al respecto, los agraviados acusan al fiscal de separar ilegalmente de su cargo a un funcionario de la dependencia y designar ilegalmente a otro, así como “haber distorsionado, inventado pruebas y ordenado que se fabricaran culpables en diversas pesquisas, entre ellas las del 2 de octubre de 1968”.<sup>386</sup>

Al concluir el sexenio de Fox, también llega a su fin la existencia de la Femospp. El 30 de noviembre de 2006, el procurador Daniel Cabeza de Vaca emite el acuerdo A/307/2006 mediante el cual anuncia la extinción de la Fiscalía, al puntualizar que había cumplido con los objetivos para los que se había establecido.<sup>387</sup>

Al respecto, Ignacio Carrillo asegura irónicamente en una entrevista periodística que tiene lugar en abril de 2007, que la Fiscalía fue víctima de “desaparición forzada” como resultado de que el gobierno de Fox y el

---

<sup>384</sup> Castillo García, Gustavo. “Indagan a la Femospp por desvío de recursos y abuso de autoridad” en La Jornada. México. Octubre 31, 2005.

<sup>385</sup> Ibíd.

<sup>386</sup> Méndez, Alfredo. “Carrillo Prieto se empecinó en fabricar culpables del 68” en La Jornada. México. Junio 20, 2007.

<sup>387</sup> Ver [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

PAN pactan con e PRI la desaparición de la Femospa a cambio de apoyo político.<sup>388</sup>

Carrillo Prieto denuncia que “la puntilla para la Fiscalía la dio el procurador Eduardo Medina Mora, quien operó el cierre a pesar de que el Congreso de la Unión había autorizado un presupuesto de 36 millones de pesos para que siguieran las investigaciones y procesos judiciales por la guerra sucia”.<sup>389</sup>

Finalmente, es pertinente señalar que en la política de derechos humanos del actual gobierno, no hay previsiones que indiquen la posibilidad de retomar el trabajo de la fiscalía para subsanar las anomalías en que se incurre.

Ello implica de facto, que prevalecerá la impunidad, que continuará negándose el derecho a la verdad histórica y lamentablemente, se mantendrá abierto un expediente que sin duda, se expresará con movimientos sociales de protesta, perdiéndose la posibilidad, por el momento, de que la fecha adquiera un carácter cívico y no de malestar social.

---

<sup>388</sup>“Femospa: desaparición pactada” en El Periódico de México. Abril 21, 2007.  
[www.elperiodicodemexico.com](http://www.elperiodicodemexico.com)

<sup>389</sup> *Ibíd.*

#### **4. El futuro incierto. Signos de inestabilidad en el itinerario a la consolidación democrática**

El 2 de julio del año 2000, México inicia una nueva era política, en tanto que a partir de ese momento, la nación se coloca bajo el auspicio de la política democrática, con lo que comienza una fase que tiene que ver con un proceso de consolidación.

Hans-Jürgen Puhle, afirma que el resultado de un proceso transformador o de una transición de un régimen autocrático hacia otro distinto puede ser, en el mejor de los casos, una democracia consolidada. Puntualiza que “en la mayoría de los casos llega a algo diferente... hay tres posibilidades más: otra vez un régimen autocrático, sea una recaída o algo nuevo; una democracia no consolidada, pero todavía en fase de transición; o una democracia con defectos que permanecen relativamente estables algún tiempo”<sup>390</sup>

El autor sostiene que se trata de un proceso “que coincide con la segunda fase de la transición, después de las primeras elecciones... en el que se profundizan las reglas de procedimientos, un proceso de intensificación que tiene dimensiones institucionales, de actitudes y de comportamiento y que tiene que contar con más factores que intervengan, más actores y más arenas que el proceso de transición”.<sup>391</sup>

Hans-Jürgen Puhle advierte que en este proceso se pueden modificar las condiciones de la transición, al señalar que “la consolidación de la nueva democracia no es la mera continuación de la transición del régimen autoritario, sino algo distinto que a su vez, influye en la forma concreta y en la calidad de la nueva democracia”.

Asimismo, afirma que se puede considerar a un régimen suficientemente consolidado cuando todos los grupos políticos perciben como legítimas las

---

<sup>390</sup> Puhle, Hans-Jürgen. Ob. Cit. pp. 18. Cabe señalar que el autor refiere el concepto *democracia defectuosa* para evitar las diversas acepciones de democracias adjetivadas (por ejemplo Morlino habla de democracias de calidad, adjetivando a las que no lo son como ineficientes, irresponsables, ilegítimas, liberales reducidas, desiguales e imperfectas). Este tipo de democracia es disminuida, de baja intensidad e inconsistente.

<sup>391</sup> *Ibidem*. pp. 19.

instituciones y respetan las reglas del juego democrático, además de que exista un mínimo democrático cuyos elementos no pueden sustituirse en su esencia:

- El derecho de ciudadanía con alto grado de inclusión;
- Elecciones libres, honestas, efectivas y competitivas;
- Gobierno exclusivo por representantes electos, responsables y controlables;
- El reconocimiento de los derechos humanos y cívicos, y
- Las garantías del Estado de derecho en el interés de los ciudadanos.<sup>392</sup>

Esta caracterización de Hans-Jürgen Puhle, permite afirmar que si bien en 2000 México transitó a la democracia, actualmente atraviesa por una fase compleja que no necesariamente llegará a la consolidación, en caso de que se arraiguen ciertas prácticas que la conviertan en una democracia defectuosa que le permita una relativa estabilidad política.

Al respecto, puede considerarse que hoy, México está lejos del mínimo democrático que se requiere para la consolidación, pues por lo menos no debe perderse de vista que se adolece de una ciudadanía con alto grado de inclusión, no hay una vigencia plena de los derechos humanos y cívicos y por si fuera poco, las elecciones de 2006 dejaron dudas sobre su honestidad y efectividad.

En esta perspectiva, Lorenzo Meyer afirma que “en el año 2000 México pareció arribar, por fin a la democracia... se trato de una democracia con adjetivos, pero no con los adecuados... lo esperado era que empezara a arraigar entre nosotros una forma de vida pública que pudiera ser calificada de honesta, generosa y franca y que sirviera para entregar resultados electorales creíbles, y además de curar heridas históricas e ir cerrando enormes brechas de desigualdad entre clases, grupos, regiones, intereses e ideologías... a poco más de seis años de distancia de la jornada electoral de julio de 2000, hoy queda claro que el adjetivo

---

<sup>392</sup> *Ibíd.* pp. 24.

que más le cuadra a nuestra democracia es de *sucia*, aunque también *tramposa* y *mediocre*".<sup>393</sup>

Durante una conferencia que el ex presidente Vicente Fox ofreció en Washington, Estados Unidos, relató que en relación al desafuero de 2005 contra Andrés Manuel López Obrador "tuve que retirarme y perdí... pero 18 meses después me desquité cuando ganó mi candidato".<sup>394</sup>

Esa aseveración fundamenta la percepción de Meyer, quien puntualiza que las elecciones de 2006 fueron en lo fundamental una "revancha encabezada" por la Presidencia de la República, lo que significó un paso atrás en el proceso de modernización política del país.

El ex presidente, afirma Lorenzo Meyer, "es el responsable de que... México haya perdido la gran oportunidad histórica de consolidar la calidad de la recién conquistada democracia política... muchos lo acompañaron en su empeño que el país parecía haber tomado en el 2000...".

"El activismo electoral del jefe del Estado mexicano fue de tal magnitud que al final, una autoridad tan parcial y renuente a llevar la lógica de sus propios argumentos hasta sus últimas consecuencias como fue el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tuvo más remedio que admitir que Fox había puesto en riesgo a la elección misma... sin embargo, el tribunal se quedó corto en su caracterización de la conducta de Fox... pues en realidad, no sólo contribuyó decisivamente a echar a perder la elección... sino que afectó de manera negativa algo más importante y vital para el futuro político de México: el proceso de consolidación de una democracia que aún no arraigaba".<sup>395</sup>

En opinión de Meyer, México retrocedió en el 2006 "aunque aún es demasiado pronto para saber la magnitud de esa marcha atrás".<sup>396</sup>

Con base en esta premisa, Lorenzo Meyer hace hincapié en que la etapa más complicada de la transición mexicana a la democracia no fue la elección de 2000,

---

<sup>393</sup> Meyer, Lorenzo. "La democracia sucia" en Reforma. Febrero 1º, 2007. pp. 13.

<sup>394</sup> Carreño, José. "Fox. Perdí una ante AMLO, pero me desquité" en El Universal. Febrero 13, 2007. pp. 22.

<sup>395</sup> Meyer, Lorenzo. "Fox o la democracia elitista" en Reforma. Febrero 22, 2007. pp. 16

<sup>396</sup> Ibíd.

cuando la alternativa era sacar o mantener al PRI en Los Pinos, sino la que está por venir “la opción se plantea en términos contundentes: entre los proyectos de la derecha y de la izquierda... el resultado inmediato de esta crisis institucional es un presidente de derecha frente a una izquierda que se niega a reconocerlo como tal, acusándolo de ser producto de un fraude... ha desechado el papel de oposición leal y ha optado por darse su propio presidente simbólico... la izquierda no tiene nada que se compare a la elite que arroja al presidente... en realidad el poder de la izquierda es hoy más potencial que real”.<sup>397</sup>

Meyer anticipa que “la incertidumbre es hoy el rasgo más acusado del proceso político mexicano... entre las rutas que podría seguir nuestro desarrollo político está la consolidación de una democracia política limitada, pero también podría tomar forma un movimiento social de izquierda que frustre tal consolidación”.<sup>398</sup>

Sin duda, el rumbo de la democracia hoy es poco claro y entraña riesgos para su consolidación... “la transición mexicana ya no fue de terciopelo, pero la consolidación pacífica de la democracia aún es una meta digna de perseguir... hoy el signo político de México es el choque de proyectos y el intento de cambio por la vía de la movilización social extensiva e intensa... en tales condiciones, el reto colectivo ya no es evitar la discordancia, sino reformar las instituciones y la naturaleza misma de la sociedad”.<sup>399</sup>

Hoy, sostiene Meyer, “el viejo autoritarismo priísta ya no existe, pero también es verdad que tampoco existe una democracia de calidad, ni mucho menos consolidada... lo que tenemos es algo indeterminado, que si bien contiene elementos de la promesa democrática también mantiene vigentes muchos elementos y prácticas del antiguo régimen... el resultado es un complejo altamente inestable...”<sup>400</sup>

En concordancia con esta opinión, Federico Reyes Heróles afirma que “en el 2000 México festejó el arribo de la alternancia en el más alto nivel... el escogido para el

---

<sup>397</sup> Meyer Lorenzo. El Espejismo Democrático. De la euforia del cambio a la continuidad. pp. 179.

<sup>398</sup> *Ibidem*.

<sup>399</sup> *Ibidem*. pp. 183.

<sup>400</sup> *Ibidem*. pp. 194.

trance resultó un tipo bastante poco democrático: manipuló a sus anchas el poder presidencial para influir en los procesos electorales, denostó opositores, lanzó un fallido proceso para sacar de la contienda al principal opositor y por si fuera poco, trato de dejar a su mujer en el puesto... se pensó que habíamos pasado la prueba: si pudimos sobrevivir a Fox, las instituciones son fuertes... Llegó la sorpresa... Fox era locuaz e irresponsable, no tenía una estrategia, por fortuna fracasó en todas sus intenciones autoritarias”.<sup>401</sup>

Sin embargo, cobra relevancia que Reyes Heróles alerta que hubo consecuencias, pues afirma que el hecho de que el primer presidente no priísta fuera tan tramposo, que jugueteara con las reglas democráticas, que se burlara de ellas, habilitó a todo mundo a intentar lo peor.

Asegura, en este contexto, que “se desnudó la ética de una auténtica ética democrática... ya metidos en la ruindad todo se vale... Calderón llega arrinconado... el país está al borde de un nuevo despeñadero económico y político... con pragmatismo resuelve gobernar pactando... la estrategia es correcta, salvo que se echa encima algunos alacranes... como la rana, Calderón quiere cruzar a la otra ribera, pero en la naturaleza del alacrán está picar... Calderón decide ceder áreas, la reforma política con tal de obtener apoyo en otras, la reforma fiscal, energía... nademos a la otra orilla, dice, pero a medio camino siente ya el punzón en el lomo... los partidos políticos son alacranes... quieren todo para ellos”.<sup>402</sup>

En concreto, las consecuencias que observa Reyes Heróles a partir del papel de los partidos políticos, refieren “limitaciones a la libertad de expresión de cualquier ciudadano, remoción de los consejeros ciudadanos, amagos a las libertades de los medios de comunicación, un contralor a modo para ‘correr’ a los nuevos consejeros, nacimiento de una nueva inquisición para sancionar la propaganda negativa, limitaciones a los encuestadores, limitaciones a los derechos políticos

---

<sup>401</sup> Reyes Heróles, Federico. “Regresión mexicana” en Reforma. México. Noviembre 27, 2007. pp. 17.

<sup>402</sup> Ibíd.

para evitar ‘transfugas’... los ganadores son uno sólo, los partidos políticos... perdedores todos, incluida la ciudadanía”.<sup>403</sup>

Reyes Heróles concluye afirmando que la “incipiente democracia mexicana está amenazada” y sostiene que PRI, PAN y PRD encontraron su eje de coincidencia: el control del aparato electoral, pues sus intereses no coinciden con los de la ciudadanía y señala con índice de fuego que los tres partidos, por distintos motivos, por ausencia de auténticos valores democráticos, han fraguado la regresión mexicana.

Sin duda, la fragilidad de la democracia mexicana se ha evidenciado en la última elección presidencial, en la cual el proceso electoral ha sido nuevamente deslegitimado; por lo que hoy tenemos un escenario en el cual se presupone la existencia de grupos sociales, partidos o coaliciones políticas que no actúan democráticamente, que no respetan las reglas del juego establecido; lo cual significa que se ha roto el consenso democrático, pieza fundamental del sistema.

Al respecto, es conveniente advertir la alerta de Enrique Krauze, quien señala que “para ponderar el grave peligro que se cierne sobre la democracia mexicana, considérese la siguiente estadística: en los 681 años transcurridos desde la fundación del imperio azteca (1325 d.c.) hasta nuestros días [2006], México ha vivido 196 bajo una teocracia indígena, 289 bajo la monarquía absoluta de España, 106 bajo dictaduras personales o de partido, 68 años sumido en guerras civiles o revoluciones y sólo 22 años en democracia...”.

“Este modesto tres por ciento democrático corresponde a tres etapas muy distantes entre sí: once años en la segunda mitad del siglo XIX, once meses a principios del XX y la década de 1996 a 2006. En el primer caso, el orden constitucional establecido por Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada fue derrocado por el golpe de Estado de Porfirio Díaz; en el segundo episodio, otro golpe orquestado por Victoriano Huerta derrocó al presidente Francisco I. Madero”.<sup>404</sup>

---

<sup>403</sup> *Ibidem*.

<sup>404</sup> Krauze, Enrique. “Tres por ciento democrático” en *Reforma*. Septiembre 19, 2006. pp. 18.

En esta perspectiva, debe ponderarse, como lo hace Krauze, si esta tercera etapa será definitiva o correrá la suerte de las anteriores. Después de la elección presidencial de 2006, México se colocó al borde de un estallido social que indudablemente dañó a la democracia mexicana. ¿Acaso nuestro país regresará a ese ambiente que ha sido común denominador en su historia: 97% teocrático, monocrático, dictatorial y revolucionario?.

#### **4.1 Legado del foxismo en materia de derechos humanos. Metástasis de ideales truncos**

A pesar de las condiciones del contexto político del país, las acciones de gobierno en el período 2000-2006 vinculadas a los derechos humanos son múltiples e incluso inéditas. Su reconocimiento aunque no es suficiente, alcanza un nivel muy importante, me atrevería a decir que sin parangón en el pasado, dado que entre otros aspectos, son reiteradamente referidos en el discurso político y en el espacio público.

En su sexto informe de gobierno, Vicente Fox afirma:

- “La vigencia de los derechos humanos constituye un valor supremo para la democracia y el desarrollo. Por ello, la presente administración ha promovido su respeto y defensa”.
- “A través del Programa Nacional de Derechos Humanos, el Ejecutivo Federal ha fomentado la construcción de un México donde se respeten plenamente los derechos fundamentales de las personas... el primer Informe de Ejecución del PNDH, reporta la implementación de más de 400 acciones encaminadas a consolidar la política de largo alcance en materia de promoción y defensa de los derechos humanos”.<sup>405</sup>

Con esta postura, el presidente asume en términos absolutos que en su gobierno los derechos humanos no sólo se atienden como premisa, sino que además han apuntalado el avance de la democracia, sin embargo, es una afirmación sesgada

---

<sup>405</sup> Sexto Informe de Gobierno. Capítulo 3: Seguridad Orden y Respeto. Apartado 3.3.8 Respeto a los Derechos Humanos. <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx>.

en tanto que no matiza hasta que punto la atención y las acciones son eficientes y contundentes.

Las acciones refieren aspectos relacionados con la consolidación de una política de Estado; cultura de respeto; promoción de la sociedad civil; cumplimiento de las obligaciones internacionales; promoción y defensa de los derechos humanos en el exterior; y atención y seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Si bien estas acciones cuentan en diversos momentos con el reconocimiento de organismos internacionales así como de ONG defensoras de derechos humanos nacionales e internacionales, en el balance final resultan paliativas frente a la imperante necesidad de decisiones correctivas, aunado a que en muchos casos, están plagadas de inconsistencias y se caracterizan por una frágil contundencia en su aplicabilidad.

Gran parte de los avances se registran en el ámbito normativo e institucional, sin que ello se refleje en logros concretos perceptibles a plenitud por los ciudadanos en tanto que puedan gozar y ejercer sus derechos humanos.

La desventura de tal legado, encuentra sustento en que al concluir la administración prevalece un profundo déficit en la apuesta de respetar y garantizar a plenitud los derechos humanos, debido en buena medida y entre otros aspectos, a la pobreza, discriminación, violencia, impunidad, déficit democrático y debilidad de las instituciones del Estado.

En esta perspectiva, el legado del gobierno de Vicente Fox en materia de derechos humanos impacta negativamente la relación del gobierno federal con las organizaciones de la sociedad civil y configura un horizonte de agudas complicaciones en el entendimiento de ambos actores.

Por su parte, al iniciar el gobierno de Fox, las ONG defensoras de derechos humanos toman con mesura los compromisos de campaña y pronto comienzan a constatar la presencia de indicadores y situaciones contrarias a los mismos.

Es factible asegurar que el fracaso del compromiso presidencial no es un infortunio abrupto, se trata en todo caso, de un estropicio construido paulatinamente, a pulso y paso firme.

Al transcurrir prácticamente el primer año de gobierno, en círculos políticos se comienza a hablar del “*síndrome de Madero*” que evoca la desilusión y críticas hacia las expectativas creadas en el gobierno del cambio.<sup>406</sup>

En la inauguración del Consejo Nacional del PAN, en octubre de 2001, su líder Luis Felipe Bravo Mena afirma que “a más de un año de la elección presidencial las certezas se han perdido y las ilusiones se tornan en preocupaciones... por extraño que parezca, las condiciones del cambio y los insalvables reajustes de la alternancia nos asignan una tarea psicológica: ser agentes de la esperanza, promotores de confianza en esta nueva etapa de México que los ciudadanos crearon con su voto el 2 de julio... nadie va a hacer ese trabajo sino el PAN... unos por rencor, otros por envidia y otros más por criminal miopía siembran vientos de frustración para que el pueblo reniegue de su propia obra”.<sup>407</sup>

Guardando las debidas proporciones históricas y políticas, es posible observar un paralelismo. La afirmación de que “*las certezas se han perdido y las ilusiones se han tornado en preocupaciones*”, equivale a la percepción de Martín Luis Guzmán en su ensayo *Febrero de 1913*.

La diferencia, radica en que en el caso de Madero, el resultado es trágico, en el caso de Fox, el resultado es un desastre político y en el rubro de derechos humanos, equivale a un infortunio, o quizá un desatino de grandes dimensiones.

Tal desatino es señalado a lo largo del sexenio por organizaciones de la sociedad civil, las cuales critican inconsistencias, limitaciones, exclusiones, errores e

---

<sup>406</sup> El novelista de la Revolución Mexicana, Martín Luis Guzmán, escribió en 1963 un ensayo intitulado *Febrero de 1913* en el que señala: “a escasos quince meses de haber tomado el poder, Francisco I. Madero había pasado del líder intensamente popular que fue en un principio a uno despreciado y atacado ferozmente por los miembros del antiguo régimen, ridiculizado por una prensa innoble que mal pagaba la libertad que el nuevo gobierno le había dado; y una buena parte de sus partidarios originales lo habían abandonado o se manifestaban decepcionados porque como jefe de gobierno no había acometido la obra revolucionaria al otro día de su encumbramiento, y eso, transitoriamente lo aniquilaba”. Obras completas. Tomo II. Guzmán, Martín Luis. FCE.

<sup>407</sup> Bravo Mena, Luis Felipe. “México tercer perjudicado por atentados” en *La Jornada*. México. Octubre 21, 2001.

imposiciones que derivan en la no consolidación de una política de Estado en materia de derechos humanos.

Paradójicamente, en octubre de 2001 un día antes de que Luis Felipe Bravo Mena hace referencia a las ilusiones perdidas y las preocupaciones florecientes, trasciende la muerte de la abogada defensora de los derechos humanos Digna Ochoa y Plácido.

En el lugar del suceso, se encontró un anónimo con una amenaza de muerte dirigida a los miembros y colaboradores del Centro Prodh, la cual textualmente reza: *“Hijos de puta... si siguen así, a ustedes también les va a tocar... conste que bajo advertencia no hay engaño”*.<sup>408</sup>

El deceso de la abogada y las amenazas hacia los defensores de derechos humanos no son un caso aislado y baladí, se trata, tal vez, en el marco de la relación ONG-gobierno de un golpe mortal, que diluye la esperanza relativa a llevar a México a un contexto de verdadero compromiso y real defensa de los derechos humanos como valuarte de la propia transición democrática.

El gobierno federal se convierte en foco de señalamientos por parte de ONG nacionales e internaciones defensores de derechos humanos:

- Miguel Concha, director del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, afirma categórico: “es la primera señal que ensucia de manera indeleble la transición... hemos sido agraviados como nunca, amenazados como nunca... este crimen agravia como nunca a nuestra sociedad que quiere vivir en paz, sin violencia, en tolerancia, en la justicia... no nos sentimos intimidados... nos han hecho un gran favor... nos confirman y nos multiplican en nuestro compromiso”.<sup>409</sup>
- Human Rights Watch, Washington Office on Latin America (WOLA) y el Robert F. Kennedy Center for Human Rights, condenaron el aparente asesinato y advierten que este es un caso de prueba en torno del cual se

---

<sup>408</sup> Ver <http://www.eluniversal.com.mx/graficos/dignaochoa/pro.htm>.

<sup>409</sup> “Terror y confusión por el asesinato de Digna Ochoa” en La Jornada on Line. México. Octubre 21, 2001.

comprobará si el nuevo gobierno mexicano tiene un compromiso real en su defensa de las garantías individuales.

La directora del Robert F. Kennedy, Kimberly Stanton muestra la postura de las ONG relativa al gobierno federal, donde se aprecia que en el tema de derechos humanos se diluye la esperanza y se fortalece la decepción: “existen altas expectativas sobre el gobierno mexicano, pero la organización está muy decepcionada por la incapacidad de la administración de Vicente Fox de resolver casos de derechos humanos... estamos haciendo un llamado a una investigación efectiva y el castigo de los autores materiales e intelectuales del crimen... esto se evaluará como una indicación del compromiso real del gobierno de México de acabar con la impunidad”.<sup>410</sup>

- El presidente de la CNDH, José Luis Soberanes, afirma que “es el primer crimen político en nuestro país en este sexenio... este es un acto que se puede calificar como un retroceso de México como sociedad”.<sup>411</sup>
- Fian Internacional afirma que el asesinato de la abogada Digna Ochoa “pone en evidencia que los poderes oscuros de la muerte siguen vigentes en México, a pesar de los discursos del gobierno actual”.<sup>412</sup>

Sin duda, en la muerte de Digna Ochoa, el gobierno federal guarda responsabilidad, al tomar una decisión que coloca a la abogada en un estado de absoluta indefensión: el 31 de mayo de 2001, la SRE, a través de la embajada de México en Costa Rica, pide a la Corte Interamericana de Derechos Humanos su autorización para retirar la protección a Ochoa, la cual la propia Corte solicita al gobierno mexicano en noviembre de 1999 para proteger su vida e integridad personal, como resultado de amenazas recibidas desde 1995.

La responsabilidad que se puede atribuir al gobierno de Vicente Fox, radica en que se hace un mal cálculo político, pues aparentemente se asume que por el

---

<sup>410</sup> Brooks, David. “Críticas a AI y HRW al gobierno mexicano por omitir protección a Digna Ochoa” en La Jornada on Line. Octubre 20, 2001.

<sup>411</sup> “Primer crimen político del sexenio foxista: CNDH” en La Neta Derechos Humanos. México. Octubre 22, 2001. [www.laneta.apc.org](http://www.laneta.apc.org)

<sup>412</sup> “El asesinato de Digna Ochoa sólo demuestra la vigencia de los oscuros poderes de la muerte en México: Fian Internacional” en cimanoticias.com. Noviembre 1º, 2001.

hecho de que hay un gobierno diferente al que gobernó por 70 años, quedan atrás los intereses de grupos y mafias, sin ponderar que justamente, el gobierno debe luchar contra esas inercias.

Es factible sostener que la solicitud para retirar las medidas precautorias a favor de Digna Ochoa, se enmarca en la cadena de errores cometidos por el gobierno foxista desde el inicio de la administración, aunado al lastre heredado en ámbitos como la economía, la política y los factores internacionales, en combinación con la lentitud e inexactitud del método democrático de tomar decisiones.

Al concluir el sexenio en 2006, los infortunios en las decisiones, los resultados y los saldos en materia de derechos humanos, llevan al presidente de la CNDH a opinar que Vicente Fox deja a su sucesor una *herencia maldita*, calificativo que de manera metafórica, busca dar una dimensión a la situación de crisis y zozobra de los derechos humanos en México.

#### **4.2 Desatinos de un candidato presidencial**

El año 2006 no sólo representa la conclusión de una administración gubernamental, en la que el saldo en materia de derechos humanos resulta negativo y la relación con las organizaciones civiles se ubica en un punto de alta tirantez.

En el marco de las campañas electorales para la Presidencia de la República, comienzan a configurarse los signos que dan sustento a la actual relación de tensión y descalificación entre organizaciones defensoras de las garantías individuales y el gobierno federal, en la que como en el sexenio 2000-2006, el tema de los derechos humanos se constituye como elemento de desacuerdo.

Al respecto, 24 organizaciones civiles de desarrollo y promoción de los derechos humanos<sup>413</sup>, entre ellas nueve redes de organizaciones no gubernamentales

---

<sup>413</sup> El Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria es la organización que convoca y coordina los encuentros. Las otras organizaciones que participan son Alianza Cívica; Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc); Católicas por el Derecho a Decidir; Centro Antonio Montesinos; Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS); Centro Universitario Cultura (CUC); Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noreste; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Convergencia de Organismos Civiles

realizan entre el 27 de febrero y el 14 de junio de 2006 cinco encuentros y foros de discusión y diálogo con tres candidatos a la Presidencia de la República y con aspirantes al Congreso de la Unión de los cinco partidos, alianzas y coaliciones que contendieron en el proceso electoral de ese año.

La importancia de estos encuentros, se circunscribe a que por primera vez se llevan a cabo en una contienda electoral a nivel federal, en los que las organizaciones civiles presentan sus propuestas desde la perspectiva de los derechos humanos integrales.

Las proposiciones de las ONG conforman una *Agenda Ciudadana* que contiene iniciativas específicas para avanzar en la democracia participativa y la reforma del Estado, para combatir la pobreza, reorientar la política económica y social, hacer exigibles todos los derechos humanos y cumplir con los compromisos que México tiene a nivel internacional, para garantizar, entre otros aspectos, la no discriminación y superar las desigualdades sociales, de género, etnia y edad.

Es pertinente acotar que esta iniciativa de la sociedad civil se enmarcó además en la campaña impulsada por otras cien organizaciones de todo el país, denominada "*Hacia el 2 de julio... 40 días de acción por nuestros derechos*".

Los objetivos de esta campaña son los siguientes:

- Tratar de mover el eje de discusión en el proceso electoral, de las diatribas a los programas de gobierno de los candidatos, particularmente los aspectos sustantivos que garanticen la vigencia de los derechos humanos.
- Presionar por el restablecimiento de las condiciones que aseguren la legitimidad del proceso y contribuyan al ambiente propicio para los acuerdos postelectorales.
- Detener la legitimación e impunidad que se quiere dar a las acciones policiacas, violatorias de las garantías individuales, que conducen a un

---

por la Democracia; Democracia y Sexualidad (DemySex); Enlace, Comunicación y Capacitación; Equipo Pueblo; Espacio Feminista; Foro de Mujeres y Políticas de Población-DF; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; INCIDE Social; Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD); Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil (Remisoc); Red por los Derechos de la Infancia en México; Salud Integral para la Mujer (Sipam); Sin Fronteras; y Seminario de Análisis de Experiencias Indígenas, A.C.

clima de temor, generan vulnerabilidad de los resultados electorales y pueden incrementar la tendencia al abstencionismo.<sup>414</sup>

Cabe advertir que los candidatos presidenciales del PAN y del PRI deciden no participar en esta iniciativa ciudadana.

El aspirante panista cancela el 27 de marzo el encuentro y aunque se compromete a reponer la reunión en una fecha posterior, nunca se concreta antes del 16 de junio, plazo que las organizaciones acuerdan para concluir los encuentros, con el propósito de hacer su evaluación y difundirla ante la opinión pública dentro de los plazos legales.<sup>415</sup>

Esta situación adquiere relevancia, dado que es susceptible de interpretarse como un desprecio hacia las organizaciones defensoras de derechos humanos. A ello contribuye el hecho de que el argumento para cancelar la reunión es la supuesta suspensión de todas las actividades programadas en la agenda del candidato.

Sin embargo, trasciende una versión relativa a que la reunión con las ONG se cancela al priorizar un encuentro con integrantes del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi).

Dicha versión, que realmente no se comprueba, se deriva de que en la agenda de eventos del Comexi aparece programado para el mismo día un encuentro con el aspirante panista, segundo de una serie denominada “*charlas con los candidatos a la presidencia*”.

El Comexi es una asociación civil presidida por el diplomático Andrés Rozental, que promueve el debate y análisis sobre el papel de México en el mundo y la influencia de los acontecimientos internacionales en el quehacer nacional.<sup>416</sup>

Las ONG cuestionaron la actitud del candidato panista. José Aguilar Gil, de la Red Democracia y Sexualidad, señaló que si la cancelación del encuentro se debía a

---

<sup>414</sup> Concha Malo, Miguel. Campaña por los derechos humanos. Junio 28, 2006. Lecturas 744. Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. [www.derechoshumanos.org.mx](http://www.derechoshumanos.org.mx).

<sup>415</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos. Memoria de los Encuentros y Diálogos de Organizaciones de la Sociedad Civil con candidatos y candidatas a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión. pp. 11.

<sup>416</sup> “Cancela candidato del PAN reunión con ONG” en Cimanoticias. <http://www.cimacnoticias.com/noticias>.

que “la ideología de las ONG como el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Alianza Cívica o Católicas por el Derechos a Decidir se contraponen con el criterio del PAN en el tema de sexualidad”.<sup>417</sup>

Es pertinente acotar que este incidente, siembra en las ONG la idea de que para Felipe Calderón, no es relevante escuchar y atender las propuestas de las ONG y de paso, el móvil que inspira la posibilidad de dialogar: los derechos humanos.

Este incidente se constituye como un precedente poco afortunado que a lo largo de la administración 2006-2012 incide negativamente en la relación ONG-gobierno.

Una vez que Calderón adquiere el carácter de presidente electo, las ONG le demandan insistentemente explicitar las políticas públicas que para atender los problemas vinculados a los derechos humanos se instrumentarán.

Baste como ejemplo señalar que la organización Human Rights Watch envía una misiva al presidente electo en la que argumenta preocupaciones de la sociedad civil sobre la plena vigencia de los derechos humanos y la esperanza de que el nuevo gobierno los trate como asuntos prioritarios.<sup>418</sup>

En su carta, Human Rights Watch señala “con gran satisfacción hemos constatado que S.E. ha aludido en su programa de gobierno a algunas de estas preocupaciones... sería de la mayor utilidad que en relación a los compromisos anunciados, S.E. pudiera detallar cuáles serán las políticas públicas que concretamente se adoptarían para implementar tales principios... a su vez, sería recomendable abordar otras materias que no han sido mencionadas”.

“En particular sería deseable que su sexenio se caracterice por una reforma policial para evitar excesos en el uso de la fuerza; reformas judiciales que busquen terminar con los abusos que socavan la seguridad pública; la rendición de cuentas de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la guerra sucia; medidas para asegurar que las mujeres y niñas violadas puedan recurrir a un

---

<sup>417</sup> Herrera Beltrán, Claudia. “Calderón usará spots para llegar a ignorantes” en *La Jornada*. México. Marzo 29, 2006.

<sup>418</sup> Human Rights Watch. Carta al Presidente electo Felipe Calderón. México. Octubre 30, 2006.

aborto; garantizar que se siga incrementando la transparencia al interior del gobierno; y una política exterior que continúe promoviendo la observancia internacional de los derechos humanos en México”.<sup>419</sup>

Sin embargo, la comunidad de defensores de derechos humanos, mantienen un importante escepticismo hacia lo que el nuevo gobierno puede lograr en materia de derechos humanos.

Así lo constata la opinión de Edgar Cortez, secretario técnico de la Red de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, quien pocos días antes de que Felipe Calderón rinda protesta como presidente de la República asegura: “el panorama en derechos humanos para el próximo sexenio es bastante desalentador, debido a que el presidente electo impulsará el mismo sistema económico de los últimos años, cuyo diseño es contrario a estas garantías, porque sólo genera pobreza y desigualdad en la mayoría de la población... además, Calderón ha sido claro en su discurso de emplear la mano dura que se traduce en más leyes, más cárceles y más policía, pero no precisamente más justicia y seguridad para los ciudadanos”.<sup>420</sup>

### **4.3 Los primeros tropiezos. El umbral de una tendencia**

Desde el inicio de la administración de Felipe Calderón, diversas ONG nacionales e internacionales, acusan que en el gobierno no existe voluntad política para respetar y promover los derechos humanos y emplazan a las autoridades a definir la estrategia para la atención y protección de los mismos.

Con motivo de una visita que Amnistía Internacional lleva a cabo por México en febrero de 2007 para hacer contacto con autoridades del nuevo gobierno, Rupert Knox, investigador de esta organización señala que espera “un compromiso inmediato en materia de derechos humanos por parte del presidente Calderón, lleva más de 70 días al frente del gobierno, es hora de poner sobre la mesa sus compromisos concretos en la materia, es temprano para asegurar que su gobierno

---

<sup>419</sup> *Ibíd.*

<sup>420</sup> Olivares, Emir. “Desalentador panorama en derechos humanos para el próximo sexenio, afirma Edgar Cortez” en *La Jornada*. México. Noviembre 24, 2006. pp. 27.

no está cumpliendo con el respeto a los derechos humanos, pero las señales son negativas”.<sup>421</sup>

Estas declaraciones representan de suyo, posiciones encontradas entre el gobierno y las ONG de derechos humanos, pues mientras el presidente Calderón habla de compromisos y adhesión al tema, se queda en el ámbito discursivo al no existir aún programas concretos que avalen tales compromisos, situación que para las ONG es percibida como retórica.

Por otra parte, diversas ONG entregan al presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Florentín Meléndez, en abril de 2007 un informe sobre la situación que en la materia prevalece en México.

Las ONG afirman que “el gobierno del presidente Calderón ha dado muestras en los primeros cien días de gobierno, de disminuir el perfil de la política en la materia, pues no ha hecho ningún pronunciamiento público sobre cuál será su política en este tema y hay preocupación porque tampoco ha firmado o ratificado el acuerdo de cooperación técnica con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas”.<sup>422</sup>

De modo contundente, las ONG denuncian en su informe acciones del gobierno cuyo impacto implica marginar a los defensores de derechos humanos de procesos en los que cotidianamente participan: “se han registrado acciones y expresiones de funcionarios de la Secretaría de Gobernación que vulneran la continuidad y las garantías de participación de mecanismos establecidos por la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, incluyendo al Comité de Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos... Gobernación parece haber decidido suspender la operación del programa nacional en la materia, para evitar obstáculos al nuevo esquema de seguridad pública”.<sup>423</sup>

---

<sup>421</sup> Ballinas, Víctor. “Rechaza AI compromiso retórico de Calderón” en La Jornada on line. México. Febrero 12, 2007.

<sup>422</sup> Ballinas, Víctor. “Calderón aún no define su política de derechos humanos” en La Jornada. México. Abril 11, 2007. pp. 10.

<sup>423</sup> *Ibíd.*

Cabe señalar que esta actitud de marginación hacia las organizaciones de la sociedad civil, se denuncia durante la octava sesión de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, que se efectúa el 17 de abril de 2007, dando lugar a un rompimiento entre la sociedad civil y dicha Comisión.

En esa ocasión, Gloria Ramírez, coordinadora de la Subcomisión de Educación en Derechos Humanos y de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, da lectura a un documento consensuado por ONG y las coordinaciones de la sociedad civil de las Subcomisiones de Educación, Armonización y Migración de la Comisión de Política Gubernamental, en el que denuncia la molestia de la sociedad civil por haber sido excluida de la definición de la agenda de dicha sesión y de la reunión previa con las entidades de Gobierno.

En su lectura, Gloria Ramírez señala que “esta nueva época la empezamos tarde, con incertidumbre por los silencios que han caracterizado a la nueva administración en torno a la agenda de los derechos humanos, con casos graves de violaciones y en un ambiente enrarecido por la falta de transparencia y el aumento de la violencia”.<sup>424</sup>

Un día después, el 18 de abril de 2007, las ONG que integran las Subcomisiones de Educación, DESC, Armonización, Derechos Civiles y Políticos, Migrantes y Niñez de la Comisión de Política Gubernamental, así como organizaciones que forman parte del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH, entregan al titular de la Secretaría de Gobernación un documento en el que manifiestan su preocupación por la forma en que se llevan a cabo los trabajos de dicha Comisión a partir de diciembre de 2006.

Las ONG enfatizan que desde la llegada de la administración del presidente Calderón “reiteramos la importancia de dar continuidad a estos espacios para fortalecer dichos mecanismos transexenales con el fin de lograr una mejor coordinación con las dependencias de gobierno... sin embargo, a pesar de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, el trabajo en la Comisión de

---

<sup>424</sup> Documento entregado por ONG a la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, durante su octava sesión. Abril 17, 2007. Versión mimeógrafo.

Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos se inicia tardíamente, con opacidad e incertidumbre, debido a deficiencias de comunicación por parte de la Secretaría Técnica hacia los coordinadores de las Subcomisiones, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil y a las dependencias gubernamentales que participamos en el proceso desde 2001... esto pone en entredicho la posibilidad de garantizar la continuidad del trabajo que realizamos al interior de esta Comisión”.<sup>425</sup>

Es pertinente mencionar que en este documento, las ONG señalan que de no haber un cambio de estrategia política y conminar al diálogo abierto y respetuoso, el gobierno mexicano estaría incumpliendo una serie de acuerdos de alcance nacional y compromisos internacionales para garantizar los derechos humanos, además de que soslayaría el acuerdo de diálogo con la sociedad civil.

Asimismo, responsabilizan al gobierno federal de un posible retroceso en la política gubernamental en el área de derechos humanos, además de que lo instan a evitar acciones unilaterales. Las ONG hacen patente su voluntad de no aceptar retrocesos que pongan en riesgo los avances logrados y los pendientes de implementar en el ámbito de los derechos humanos.

Posteriormente, al difundir el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>426</sup>, el gobierno federal plantea las líneas generales de la estrategia que para atender el tema de los derechos humanos se debe seguir en el sexenio.

El *Eje Estado de Derecho y Seguridad*, en el Objetivo 12 estipula “asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa”.

Con el fin de alcanzar dicho objetivo, se establecen cuatro estrategias:

- “Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos”.

---

<sup>425</sup> Documento entregado al secretario de Gobernación el 18 de abril de 2007 por ONG integrantes de las Subcomisiones e la Comisión Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos. Versión mimeógrafo.

<sup>426</sup> Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México. Mayo, 2007.

En este rubro, el gobierno señala la necesidad de trabajar estrechamente con los grupos sociales y el Poder Legislativo, así como hacer efectivo el respeto a los instrumentos internacionales.

- “Establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos”.

Al respecto, grupos de la sociedad civil y organismos públicos de derechos humanos iniciaron en 2007 a convocatoria del gobierno federal una consulta para la formulación de un Plan Nacional de Derechos Humanos que coadyuve a construir una política de Estado en la materia.

- “Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos”.

El gobierno plantea modificar el enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos, superando la visión que sólo busca restituir el goce de los mismos, para privilegiar un enfoque preventivo.

- “Promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos los conozcan y exijan su respeto”.

Se busca prevenir a la población acerca de los actos constitutivos de violación a los derechos humanos, así como los mecanismos y órganos existentes para su denuncia y sanción.

La medición de los avances en los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo es una tarea que deberá calibrarse periódicamente en la medida en que avance el ejercicio de la administración, sin embargo, la columna vertebral para su consecución está en la implementación de las reformas legales en la materia y en el diseño del Plan Nacional de Derechos Humanos.

Cabe advertir que al margen de las medidas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, en 2007 la postura de duda hacia el gobierno federal por la situación de los derechos humanos es poco alentadora.

Al respecto, la opinión de Amnistía Internacional es contundente. En agosto de ese año, esta organización visita nuevamente México.

En conferencia de prensa luego de concluir la gira de trabajo por nuestro país, Irene Khan, secretaria general de la agrupación, califica la política en materia de derechos humanos del gobierno mexicano como *esquizofrénica*, “pues mientras en el ámbito internacional México es un *campeón* en la promoción de esas garantías, en lo interno se continúan violando los derechos humanos de la población”.<sup>427</sup>

Khan enfatiza que “la prueba verdadera para la actual administración federal acerca de las garantías individuales, será poner fin a la impunidad que prevalece en México, establecer un sistema adecuado de rendición de cuentas para policías y agentes del Ministerio Público e incluir en la Constitución garantías de los derechos humanos plasmados en tratados internacionales”.<sup>428</sup>

Subraya que en su visita, comprobó que en México persisten violaciones a las garantías fundamentales, como tortura, malos tratos, detención arbitraria, juicios injustos y violencia contra grupos vulnerables, incluidas mujeres indígenas.

Es pertinente hacer hincapié en que Irene Khan afirma que el compromiso de Felipe Calderón con los derechos humanos será puesto a prueba por su voluntad de tomar acción decisiva para romper el ciclo de impunidad que ha persistido en situaciones como Oaxaca y Atenco.

Un factor relevante en este rubro, lo constituye el hecho de que Calderón reconoce la impunidad prevaleciente en el conflicto oaxaqueño y en la situación de garantías fundamentales en otras entidades, sin embargo, revela que le es difícil actuar e intervenir, como efecto derivado del federalismo.

En opinión de Khan, el federalismo no debe ser pretexto para no intervenir en los problemas: “lo que vemos es que están jugando a las *escondidillas* con el federalismo, los gobiernos federal y estatales se escudan unos detrás de otros y esto proporciona un pretexto, por ello la garantía de los derechos humanos no puede ser una *lotería* que dependa de en qué estado vivan los mexicanos”.<sup>429</sup>

---

<sup>427</sup> Olivares Alonso, Emir. “Su política, esquizofrénica: AP” en La Jornada. Agosto 8, 2007.

<sup>428</sup> *Ibidem*.

<sup>429</sup> *Ibidem*.

Sin duda, la percepción de Amnistía Internacional sobre la actitud del gobierno federal, pone de manifiesto un comportamiento que para virar hacia otro horizonte, debe romper inercias y en un momento dado, transformar la percepción de duda de las ONG sobre el interés del gobierno en materia de derechos humanos.

En tal situación, la actitud del gobierno federal en el tratamiento a los derechos humanos, puede convertirse en una tendencia, que en su caso, dejaría al finalizar la administración, un saldo negativo.

#### **4.3.1 El cerco en torno a los derechos humanos**

Al concluir 2007, el Centro Pro formula su tradicional balance anual sobre la situación de los derechos humanos en México. La relevancia del mismo, se circunscribe a que analiza el tema a la luz del ejercicio del primer año de gobierno de la administración de Felipe Calderón.<sup>430</sup>

El informe contiene una cruda panorámica de lo que en el tema de derechos humanos sucede en nuestro país, siendo en su conjunto, una realidad adversa y poco alentadora.

Aunque el objetivo no es hacer un examen exhaustivo de lo acontecido en 2007 en la materia, es pertinente hacer referencia a algunas percepciones derivadas de las acciones de gobierno, en virtud de que ello permite percibir la opinión de una de las agrupaciones defensoras de derechos humanos más importantes del país, lo que además, marca la pauta en el avance o el retroceso en la armonía de la relación ONG-gobierno.

Los principales indicadores que el Prodh presenta sobre la situación de los derechos humanos en el primer año de gobierno de Calderón son:

- En el ámbito de la economía continúa la apertura indiscriminada, a pesar de los efectos adversos que la aplicación de éstas políticas generan en la

---

<sup>430</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. “Hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos”. México, febrero de 2008. Introducción. pp. 1.

población. Se ha beneficiado a las élites económicas, en tanto que la desigualdad sigue siendo uno de los rasgos más notables de la sociedad.

La precarización de las condiciones de vida, el desempleo, la migración, la inestabilidad laboral, la desregulación de las condiciones laborales, el alto índice de informalidad, el crecimiento de los índices delictivos, la falta de voluntad y la incapacidad para garantizar los derechos de la población en temas como salud, educación, autodeterminación y defensa de recursos y modos de vida de las comunidades están vinculadas necesariamente al modelo económico vigente.

- Las políticas sociales que tendrían que estar dirigidas a garantizar el goce de derechos han sido concebidas, desde hace décadas, como problemas de asistencia y no como una cuestión de derechos humanos.

En el ámbito social han emergido nuevas solidaridades o nuevos modos de vinculación que reestructuran y reorganizan el tejido social. Los actores marginados a causa de la rearticulación de las funciones estatales, han encontrado vías de integración en los espacios de marginalidad, cuyos canales van desde la clandestinidad, incluso fuera del marco de la ley, hasta la organización en movimientos sociales urbanos o rurales para demandar legítimamente servicios de salud, vivienda, respeto a su entorno, entre otros.

- El fin del sistema de partido único no ha significado el fin de la dominancia de fuertes grupos de interés, pues se mantienen los privilegios construidos a lo largo de los regímenes priísta. La única novedad es el ingreso de otros actores a las disputas por el control de los privilegios, incluyendo entre ellos a algunos grupos delictivos.

La injerencia de estos grupos, revela la debilidad institucional y la cuestionada legitimidad de los grupos políticos, lo que constituye el principal obstáculo para que el Estado pueda respetar y garantizar los derechos humanos en el país.

- Calderón inició su gestión ejecutando acciones de combate a la delincuencia organizada de acuerdo con el Plan Federal de Combate al Narcotráfico.

Las acciones emprendidas propician violaciones graves a los derechos humanos por parte tanto de los militares como de los policías federales encargados de los retenes y los operativos en contra del narcotráfico.

A ello se suma la inconstitucional extensión del fuero militar, que tiende a limitar la investigación y la sanción de delitos cometidos por elementos castrenses en contra de civiles, así como la falta de independencia e imparcialidad de los jueces involucrados en la justicia militar.

- El gobierno de Calderón diseña un proyecto de reformas constitucionales en materia de justicia y seguridad para eficientar el combate a la delincuencia organizada.

Entre otros aspectos incluye la regulación del arraigo, los allanamientos sin orden judicial y la facultad de los ministerios públicos para obtener información confidencial, como bancaria, fiscal, financiera, bursátil, electoral y fiduciaria.

Al aprobarse el proyecto en instancias legislativas, se adoptaron un sistema acusatorio y oral regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación; creación de jueces de control con facultades para revisar la legalidad de los actos realizados por el ministerio público durante la investigación; derecho a una defensa pública de calidad; y la introducción en la Constitución de algunas garantías del debido proceso, como la presunción de la inocencia, el derecho a una defensa adecuada y el derecho a guardar silencio.

En contraste, también se contemplan otros aspectos violatorios a los derechos humanos, entre los que destaca el allanamiento sin orden judicial y elevar a rango constitucional el arraigo.

- La escasa atención prestada por el gobierno calderonista al esclarecimiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos en décadas pasadas, constituye, en opinión del Prodh una muestra del desdén gubernamental, que opta por perpetuar la impunidad y restar importancia al tema.
- En materia migratoria, en México no se observan a cabalidad los tratados internacionales relativos a migrantes suscritos por el gobierno.

Persiste la tendencia gubernamental a adoptar un enfoque persecutorio, lo que muestra los efectos nocivos de las políticas del Estado mexicano en materia de derechos humanos hacia las poblaciones más vulnerables.

Mientras el gobierno en turno aboga ante la comunidad internacional a favor de la igualdad de todo trabajador, sin importar su condición migratoria, las propias leyes mexicanas niegan a los extranjeros derechos básicos.

- Las transformaciones que el mundo ha experimentado como resultado de la globalización económica y el flujo continuo y global de la riqueza y tecnología, han significado en su propia dinámica, privar de derechos a la ciudadanía.

Las personas han experimentado una pérdida de control sobre sus vidas, sus entornos, sus recursos, sus territorios, sus formas de gobernarse, sus destinos.

Frente a la dominación se plantea la resistencia, frente a la creciente pérdida de control y ante la ausencia de mecanismos para decidir sobre el propio entorno, se reacciona con la movilización y proyectos locales alternativos que surgen como desafío contra la apología del nuevo orden mundial.

Estas movilizaciones adquieren formas nuevas e inusuales. Son a la vez síntoma de los desajustes sociales y reacción contra ellos. Por ello chocan contra las estructuras constituidas. Generalmente reactivos, su avance por vías inesperadas los lleva a ser, en algunos casos, embriones de cambio social.

El conjunto de estos factores, pone de manifiesto las tendencias del gobierno de Felipe Calderón y confirman que el Estado mexicano no ha sido totalmente responsable en relación con su función de proteger y garantizar los derechos humanos de toda la población.

Por omisión o complicidad con los grupos cuyos intereses han ocupado un lugar prioritario en la agenda nacional, en materia de derechos humanos se ha guardado un silencio preocupante. Un sigilo permanente que ha favorecido la persistencia de prácticas que crecieron al amparo de los regímenes anteriores.

Desde el ámbito gubernamental no solo se ha guardado silencio en relación con el tema, pues de distintas maneras se ha buscado disuadir a quienes con sus palabras o con sus acciones han propugnado por un país más justo.

#### **4.3.2 La ignominiosa remoción de un funcionario incómodo**

Si lo hasta aquí sucedido en torno a los derechos humanos ha puesto distancia entre las ONG y el gobierno federal, en 2008 se suscitan algunos acontecimientos que por su naturaleza, contribuyen a profundizar el alejamiento de los grupos de derechos humanos y el gobierno federal, además de que mantienen viva la idea de que el respeto a los derechos humanos sigue siendo una asignatura pendiente.

El diario español *El País*, publica una información que genera una nueva controversia. La *especie* afirma que la política de derechos humanos del gobierno mexicano está en duda y puntualiza que el representante de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos en México, el italiano Amerigo Incalcaterra, deja abruptamente el cargo por presiones de las autoridades.<sup>431</sup>

El artículo periodístico sostiene que “en poco más de dos años en tierras mexicanas, el funcionario de la ONU ha denunciado con firmeza la violación de derechos humanos, amparadas en muchos casos en la impunidad... su actitud crítica incomodó a las autoridades hasta llegar a una situación insostenible... la

---

<sup>431</sup> “Los derechos humanos, asunto no grato en México. Un alto funcionario de la ONU deja el cargo por presiones del gobierno” en *El País*. [www.elpais.com](http://www.elpais.com). Mayo 5, 2008.

noticia no anunciada públicamente, pero sí comunicada al interesado por sus jefes en Ginebra, ha provocado inquietud en organizaciones de la sociedad civil y en medios diplomáticos”.<sup>432</sup>

En la reseña se indica que “desde su llegada al Distrito Federal, a finales de 2005, procedente de Colombia, Incalcaterra dejó claro que no es un funcionario internacional que se limita a ver, oír y callar. La Secretaría de Exteriores le llamó *capítulo* por un artículo publicado en el diario El Universal el 3 de agosto de 2006, sobre la controvertida elección presidencial... el aviso fue contundente: por mucho menos aplicarían el artículo 33 de la Constitución que prohíbe a extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos del país”.<sup>433</sup>

El relato continúa señalando que “la amenaza no silenció al representante del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que en artículos o declaraciones posteriores opinó y alertó sobre la pobreza, el narcotráfico, la corrupción, las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, los pueblos indígenas, las violaciones a los derechos humanos a los migrantes y la violencia contra periodistas... denunció la autocensura como otra forma preocupante de restricción y limitación a la libertad de expresión que se imponen algunos periodistas y medios de comunicación y la calificó de forma de protección frente a la deficiente capacidad del Estado mexicano para defender este derecho”.<sup>434</sup>

El diario español puntualiza que el malestar de las autoridades alcanza su máximo nivel cuando Incalcaterra cuestiona el empleo de los militares en la lucha contra el crimen organizado. La Secretaría de la Defensa “movió ficha y de nuevo el funcionario fue convocado por el ministerio de exteriores, donde recibió un ultimátum: no más críticas a las Fuerzas Armadas, porque su implicación en el combate al narcotráfico es política de estado”.<sup>435</sup>

La postura del gobierno federal frente a esta polémica, se circunscribe a la emisión de un comunicado a través de la SRE, en el que de manera escueta se deslinda

---

<sup>432</sup> *Ibíd.*

<sup>433</sup> *Ibíd.*

<sup>434</sup> *Ibíd.*

<sup>435</sup> *Ibíd.*

de los señalamientos de haber presionado a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos para la salida de Incalcaterra y al mismo tiempo, reitera su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos y su plena disposición por mantener una estrecha cooperación con los organismos de las Naciones Unidas en esa materia.<sup>436</sup>

Sin embargo, el suceso resulta más que un simple incidente, pues se agudiza la desconfianza de las ONG y luchadores de derechos humanos hacia el gobierno federal, al criticar y aportar pruebas de la injerencia gubernamental en la remoción de Amerigo Incalcaterra.

Al respecto, Sergio Aguayo considera que el funcionario de la ONU fue despedido “por defender a las víctimas y denunciar las incongruencias de un Estado con discurso florido y compromiso escuálido... es también una confirmación de la tibieza de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU que optó por complacer a las autoridades mexicanas”.<sup>437</sup>

Enfatiza que entre los factores que determinan la salida de Incalcaterra, se encuentra una carta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la Alta Comisionada Louise Arbour, en la que lo acusa de incumplir su mandato, además de pedir al organismo internacional evitar este tipo de actuaciones.<sup>438</sup>

Asimismo, Aguayo confirma que “las fuerzas armadas también se molestaron con las declaraciones de Incalcaterra sobre el fuero militar o los riesgos para los derechos humanos del protagonismo castrense en el combate al crimen

---

<sup>436</sup> Ver Comunicado de Prensa Núm. 126 de la SRE, de mayo 6, 2008. [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

<sup>437</sup> Aguayo Quezada, Sergio. “Rechaza oficina de Naciones Unidas informar sobre relevo de funcionario” en Reforma. México. Mayo 28, 2008.

<sup>438</sup> En la carta a Louise Arbour, la CNDH refiere: “manifestamos nuestra inconformidad derivada de la postura asumida por el Representante de su Oficina en México, quien haciendo caso omiso de su mandato, dio respaldo público al documento de la organización Human Rights Watch (HRW) intitulado ‘La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: una evaluación crítica’ publicado en febrero del año en curso, en donde se denosta a la Comisión a través de un análisis superficial... llama la atención que el señor Incalcaterra recomiende que atendamos las sugerencia de HRW dejando la impresión ante la opinión pública que la ONU valida el informe y reprueba a la CNDH... a nuestro parecer... el señor Incalcaterra comete un grave error cuando califica positivamente el documento de HRW... solicitamos respetuosamente se tome nota de la situación referida con el objetivo de evitar en el futuro que funcionarios de su Oficina incumplan con su mandato y dañen de esta manera la imagen de las instituciones nacionales de derechos humanos que trabajamos estrechamente con usted en la promoción de los derechos fundamentales de las personas”. Carta de la CNDH a Louise Arbour. México, marzo 24, 2008. <http://www.diariocambio.com.mx/2008/mayo/reforma>.

organizado... la Secretaría de la Defensa Nacional escribió una carta a Relaciones Exteriores a finales de 2007 y los abogados militares estuvieron a punto de descarrilar la firma del acuerdo entre la ACNUDH y el gobierno de México”.<sup>439</sup>

Por su parte, la Red Nacional de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos” y sus organizaciones filiales sostiene que la salida de Incalcaterra en estas condiciones, confirma la falta de compromiso del gobierno de México con los derechos humanos al pretender tener una representación del Alto Comisionado sin posibilidad de pronunciarse y denunciar las graves violaciones a los derechos humanos que se suceden en México.

En su postura, la Red denuncia que “durante la presente administración, la situación de los derechos humanos en México ha continuado deteriorándose, como lo demuestran, entre otras cosas, las constantes detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones que se ha cometido el Ejército Mexicano en su lucha contra el narcotráfico, así como la criminalización de la protesta social que se ha adoptado como política de Estado y el incremento de las desapariciones forzadas”.

Asimismo, la Red considera que “la falta de interés por los derechos humanos del gobierno de Felipe Calderón también ha quedado demostrada por el tipo de perfil de los funcionarios encargados del tema en la Secretaría de Gobernación y otras dependencias... el hecho de que ahora pretenda silenciar las voces incómodas, no es sino una demostración más de que sólo ha utilizado el discurso de los derechos humanos de una forma retórica para evitar la crítica internacional”.<sup>440</sup>

Esta situación, en suma, pone de manifiesto la tensión que prevalece entre las ONG de derechos humanos y el gobierno federal, ante los desacuerdos, visiones encontradas y contradicciones, que nuevamente, ratifica lo endeble de la democracia mexicana y el retroceso que en materia de atención a los derechos humanos ha protagonizado el país.

---

<sup>439</sup> Aguayo Quezada, Sergio. “Rechaza oficina...” *Ibíd.*

<sup>440</sup> Red Nacional de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos. Boletín 6/2008. México, mayo 6, 2008. [www.redtdt.org.mx](http://www.redtdt.org.mx).

### **4.3.3 La nueva política de derechos humanos. Albazo a las propuestas de la sociedad civil**

El diseño de esta política, inicia el 10 de octubre de 2007, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Acuerdo por el que se instruye al Titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos la coordinación de los trabajos para la elaboración del anteproyecto del *Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2008-2012*.<sup>441</sup>

Cabe hacer énfasis en que si bien este acuerdo responde a los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Estrategia 12.2, Objetivo 12, Eje 1 “Estado de Derecho y Seguridad) en el que el Poder Ejecutivo se compromete a instrumentar un Programa para fortalecer el respeto a los derechos humanos, obedece también a que desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón, diversas ONG y la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, solicitan a la Secretaría de Gobernación iniciar los trabajos para continuar impulsando un Programa Nacional de Derechos Humanos a partir del trabajo realizado y retomando los obstáculos que tenía para poder superarlos a tiempo.

La Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos publica una convocatoria que invita a personas, OSC y académicos especialistas en derechos humanos a participar en la elaboración del anteproyecto.

Dicha convocatoria contempla el establecimiento de seis grupos de trabajo, en los que recae la responsabilidad de formular y diseñar el anteproyecto<sup>442</sup>.

---

<sup>441</sup> Acuerdo que solicita a la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Segob, coordinar los trabajos para formular el anteproyecto de PNDH. Diario Oficial de la Federación. Octubre 10, 2007.

<sup>442</sup> Los grupos de trabajo se integraron con la participación de las siguientes organizaciones: Sindicato Mexicano de Electricistas, Universidad Anáhuac Campus Sur, Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C., Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C., Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Confederación Mexicana de Organizaciones a favor de la Persona con Discapacidad Intelectual A.C., Incide Social A.C., Católicas por el Derecho a Decidir, Asociación Cultural B’nai B’rith A.C., Coordinadora Morelense de ONG’s del Estado de Morelos A.C., Institución Ibérico Mexicana de Derechos Humanos, Fundación Casa

- Metodología compilación y diseño del anteproyecto del Programa;
- Elaboración de indicadores y metas;
- Armonización Legislativa en materia de derechos humanos;
- Criterios de promoción y defensa de derechos humanos en las políticas y presupuestos públicos;
- Institucionalización de mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos; y
- Promoción de la cultura de respeto y defensa de los derechos humanos.

La convocatoria prevé que los Grupos de Trabajo utilicen para la elaboración del anteproyecto los siguientes insumos:

- Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos;
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006;
- Informe del Comité de Evaluación y Seguimiento al Programa;
- Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- Las Recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA);
- Las propuestas emanadas de seminarios y foros regionales;
- Propuestas de las Subcomisiones que conforman la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos

En relación a los seminarios y foros referidos, destaca que la Secretaría de Gobernación promueve entre octubre y diciembre de 2007, cinco foros en las regiones Centro, Centro-Occidente; Noroeste; Sur-Sureste y Noreste, que tienen

---

Alianza México, I.A.P., Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Residencia Geriátrica Golden Seasons, Colegio de la Frontera Norte, Código Ayuda A.C., Consejo Nacional de ONG's, Juventud por los Derechos Humanos A.C., Promotora Nacional de Vida Digna, Periodistas Unidos por el Glifo de la Palabra, Familia y Sociedad, A.C., Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste A.C., Promotora Nacional de Vida Digna, Frente Nacional de Integración Ciudadana, Abogados del Comité 68 Pro Libertades Democráticas A.C., Confederación Mexicana de Organizaciones a favor de la Persona con Discapacidad Intelectual A.C., Defensoría de los Derechos Politécnicos del Instituto Politécnico Nacional, y Alternativa Nacional para la Igualdad Social.

lugar en la ciudad de México, San Luis Potosí, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez y Monterrey, respectivamente, en los que se recogen propuestas, sugerencias y opiniones para enriquecer las acciones de promoción y defensa de los derechos humanos en el país.<sup>443</sup>

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores organizó cuatro foros con el mismo propósito, los cuales analizaron las siguientes temáticas:

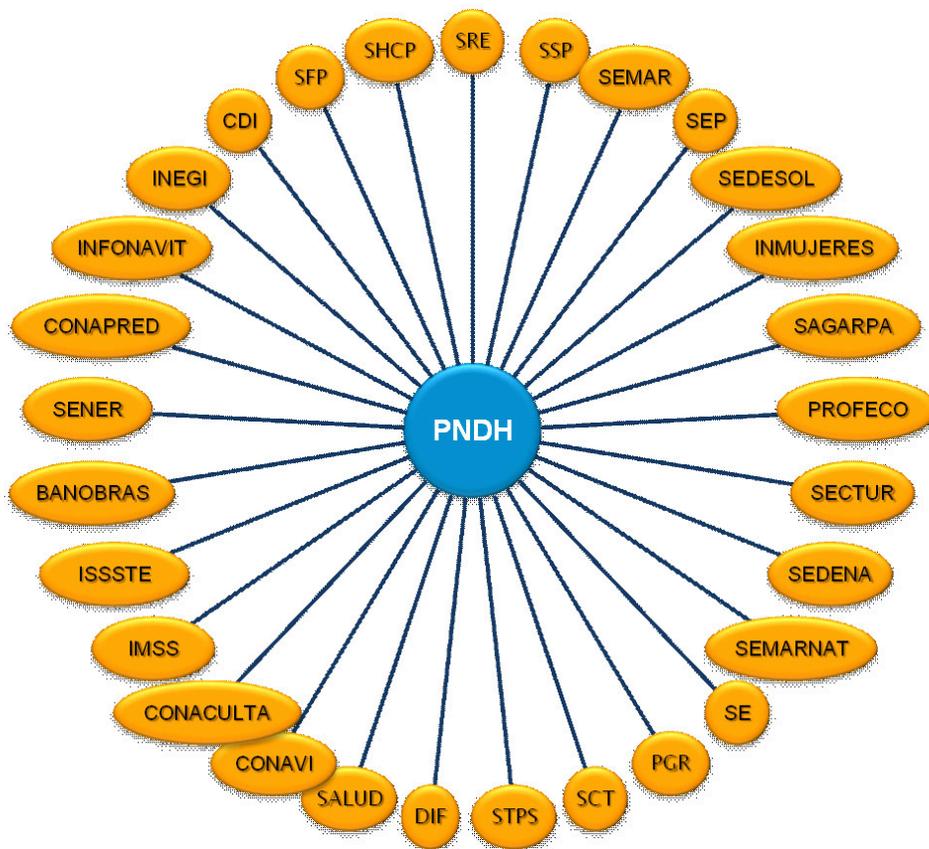
- *Capacitación y formación en materia de derechos humanos en México: hacia una efectiva implementación de las obligaciones internacionales en la materia.* Celebrado en colaboración con el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana;
- *Armonización legislativa.* Celebrado en colaboración con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- *Uso y aplicación de normas internacionales de derechos humanos por el Poder Judicial.* Celebrado en colaboración con el Consejo de la Judicatura Federal; y
- *Hacia el diseño de nuevas estrategias de las víctimas del delito, en el contexto del nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos.* Celebrado en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública, el Gobierno del Estado de Colima, el Municipio de Manzanillo y la Universidad de Colima.

Las conclusiones de estos foros se entregan a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos con el fin de que procese y clasifique las propuestas y proceda a formular el anteproyecto del PNDH.

En paralelo a los Grupos de Trabajo, se conforma la Red de Enlace de la APF, integrada por la Secretaría de Gobernación y 29 dependencias y entidades, que son corresponsables en la elaboración del PNDH, además de que participarán en la ejecución y seguimiento del mismo. Estas dependencias son:

---

<sup>443</sup> Ver portal de Segob: [www.derechoshumanos.gob.mx](http://www.derechoshumanos.gob.mx)



Una vez concluido el proceso de consultas, clasificación de las propuestas y elaboración del Programa, el 29 de agosto de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación.<sup>444</sup>

Es pertinente señalar que el Programa profundiza en cuatro temas fundamentales, que se constituyen en los objetivos eje del mismo:

- Inclusión de una perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas;
- Implementación de los mecanismos de colaboración y coordinación entre los poderes de la Unión y los órdenes de Gobierno;
- Promoción y difusión de una cultura de derechos humanos; y
- La debida armonización legislativa.

<sup>444</sup> Diario Oficial de la Federación. Agosto 29, 2008.

Conforme al Programa, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se obligan a intervenir activamente en el objetivo de garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos; además de que deben integrar en sus anteproyectos de presupuesto de egresos, recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del PNDH.

Cada una de las líneas de acción, que forman parte de las estrategias para alcanzar los objetivos de los temas fundamentales, señala a la entidad o institución responsable de su ejecución.

Al respecto, el PNDH considera el concepto de transversalidad de los derechos humanos señalando que éstos permean prácticamente todos los ejes rectores del Programa Nacional de Desarrollo, lo que permite que los derechos humanos se proyecten en todos los ámbitos de acción de la Administración Pública Federal.

Asimismo, el Programa establece que la Secretaría de Gobernación verificará de manera periódica el avance del Programa, a través de una Subcomisión de Seguimiento y Evaluación, mientras que la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia, vigilará el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones contenidas en el decreto que lo promulga.

### ***La afrenta***

La evolución de la estrategia de formulación del PNDH, transcurre en apariencia en un ámbito de normalidad, sin embargo, se suscitan hechos que tensan nuevamente la relación del gobierno con organizaciones de la sociedad civil.

Tales hechos se circunscriben a que la publicación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 2008, es considerada por las ONG que participan en los grupos de trabajo como un acto unilateral por parte del Poder Ejecutivo, toda vez que toma por sorpresa no sólo a las organizaciones sino también a algunas instituciones gubernamentales.

El reclamo de las ONG defensoras de derechos humanos se cifra en que sus propuestas emanadas de los foros, aparecen recortadas y reducidas en la versión publicada del PNDH.

Las organizaciones de la sociedad civil señalan que si bien el programa menciona cuestiones básicas para una política de Estado que garantice el pleno respeto a los derechos humanos, la inclusión de una perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas, la implementación de los mecanismos de colaboración entre los poderes la Unión y los órdenes de gobierno, la producción y difusión de una cultura de derechos humanos y la debida armonización legislativa, así como la sustitución paulatina del Ejército de actividades de seguridad pública, no fija las pautas para su desarrollo e implementación, las cuales, en su propuesta original, se establecieron con claridad.

Adicionalmente, las ONG consideran que el PNDH omite el desarrollo del planteamiento jurídico y sólo esboza los objetivos, estrategias y líneas de acción, con lo que “el esfuerzo por crear un programa que contenga una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los mismos, queda sólo en un catálogo de buenos propósitos en el tema de manera genérica”.<sup>445</sup>

#### **4.3.3.1 Sesgos y omisiones. Presagios de desacuerdos ONG-gobierno**

La Oficina en México del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, efectúa un análisis del Programa, que detecta aspectos que pueden contribuir a la dificultad de su implementación y alcanzar plenamente los objetivos y metas establecidas:<sup>446</sup>

- Si bien el PNDH busca establecer una política de Estado en materia de derechos humanos, los compromisos en él establecidos vinculan solamente

---

<sup>445</sup> “El PNDH 2008-2012 se presenta a dos años de la administración de Calderón” CENCOS. Agosto 30, 2008. [www.cencos.org](http://www.cencos.org).

<sup>446</sup> Oficina en México del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU. Análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. Septiembre 2008.

a las dependencias del Ejecutivo Federal, dejando de lado la participación de los tres poderes y órdenes de gobierno.

- Los diversos grupos de trabajo constituidos dieron la posibilidad de generar espacios de diálogo con la participación de autoridades federales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, sin embargo, no participaron organismos públicos de derechos humanos, en particular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ni los Poderes Legislativo y Judicial.
- El Programa que publica el Diario Oficial de la Federación, es una versión simplificada en relación al anteproyecto que se entrega a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. Si bien se respetan las propuestas de acciones que solicitan las OSC, se desarticula el anteproyecto original, el cual proponía una estructura autocontenida con todos los elementos necesarios para entender y valorar el Programa.

La versión publicada es una versión “ejecutiva” ajustada a lineamientos específicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, invisibiliza todas las justificaciones elaboradas para cada estrategia, así como algunos enunciados que enmarcaban a cada derecho y a cada grupo de población, lo que eventualmente, pudiere generar que las acciones se juzguen como demasiado escuetas y descontextualizadas y necesiten de un mayor esfuerzo de pedagogía e información.

- La sección del PNDH sobre “indicadores y metas” se limita al cumplimiento de los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público relativos a la medición de resultados de gestión, por lo que dichos indicadores propuestos no son relevantes para la medición del avance en el cumplimiento de los derechos humanos en el país.

En el anteproyecto, se establecieron indicadores para cada estrategia, diseñados a partir de un marco metodológico coherente para derechos humanos, considerando indicadores estructurales, de proceso y de resultados; por ello, para poder avanzar en una medición apropiada, se

tendría que incluir este tema en el conjunto de actividades que debiera desarrollar a la brevedad la Subcomisión de Seguimiento y Evaluación.

- En diversas reuniones de los grupos de trabajo se había llegado al acuerdo de realizar un acto público para garantizar la visibilización y socialización del Programa, acuerdo que no se atendió.

Cabe advertir que esta desatención, generó malestar en diversas ONG. Al respecto, en el marco del Segundo Informe de Gobierno del presidente Calderón, el 1° de septiembre de 2008, Edgar Cortez, secretario técnico de la Red Nacional de Derechos Humanos Todos los derechos para todos, señala que en la política de hoy, los derechos humanos “juegan un papel marginal”, a la vez que critica los planes de seguridad que “obligan a restringir y limitar las garantías fundamentales de la ciudadanía”.

El líder de la Red afirma que “el gobierno mexicano no tiene aprecio, respeto ni voluntad de garantizar los derechos humanos, y, por el contrario, en torno a la seguridad pública el Estado mantiene una visión autoritaria de la seguridad en la que no estamos de acuerdo”.

En relación al Programa Nacional de Derechos Humanos, de manera contundente subraya que “para la emisión del mismo la administración federal no convocó a ningún proceso social de participación, no hay acuerdos ni consenso social o con organismos civiles; se trata de un programa más de buenas intenciones que de acciones de política efectiva”.<sup>447</sup>

#### **4.4 El ineludible destino: ¿cataclismo político anunciado?**

En los apartados previos de esta investigación, se analiza la evolución y el panorama actual en la relación de las ONG defensoras de los derechos humanos con el gobierno federal en México, teniendo como marco el proceso de transición y consolidación de la democracia.

---

<sup>447</sup> Cortez, Edgar. El tema de los derechos humanos ocupa lugar “marginal” en el segundo Informe. La Jornada. Septiembre 3, 2008.

En un somero balance, observamos que en el difícil camino a la transición democrática y la inextricable ruta hacia su consolidación, la democracia mexicana y por ende, los derechos humanos y la relación de las ONG con el gobierno federal han recorrido veredas inhóspitas que actualmente pareciera, se ubican en una inclinada cuesta, que de complicarse el espectro político en México, podrían precipitarse al abismo.

Las esperanzas y expectativas generadas en el gobierno del cambio, cifradas en la acción gubernamental para garantizar y defender los derechos humanos, resulta al final del sexenio, por las omisiones, errores e incluso, eventual falta de voluntad política, en decepción y desilusión, a pesar de los logros alcanzados.

Con la finalización del gobierno de Vicente Fox no se termina el campo de investigación que nos ocupa, al contrario, se entrelaza con las propuestas y acciones del nuevo gobierno y más aún, plantea nuevas disyuntivas y retos.

Es en esta perspectiva que considero oportuno y viable, mirar al porvenir, observar los actores, variables y evolución del proceso de consolidación democrática, para contar con elementos de juicio suficientes que permitan vislumbrar el futuro.

Dicho esto, la pregunta es ¿porqué estudiar el futuro?. Sin duda, el tema es polémico, no obstante, es pertinente advertir que en las ciencias sociales, existen actualmente muchas resistencias que consideran que los estudios del futuro son algo poco serio.

Asumen posiciones que van desde posturas deterministas que alegan “nada puedo yo cambiar en el futuro”, pasando por fatalistas que rezan “todo está escrito” para llegar a las incrédulas que señalan “es imposible conocerlo”.<sup>448</sup>

Sin embargo, en tanto se acepte que el futuro no está predeterminado, al menos no del todo, se pueden crear, develar, descubrir, diseñar e incluso construir futuros más convenientes, más factibles y más deseables.

---

<sup>448</sup> Balbi, Eduardo Raúl. “¿Porqué investigar el futuro?” en Revista Prospecti... va. Año 1, número 1. Enero-marzo 2004.

A la pregunta relativa a que si México se encamina hacia un cataclismo político, la respuesta puede ser afirmativa de entre un abanico de posibilidades en las que habría otra negativa e incluso otras moderadas.

Para determinar cuál de ellas es la más viable, el instrumento estratégico más adecuado es la planeación prospectiva. “Su misión es la definición de futuros, su elicitación y su jerarquización y su selección, siendo para ello una de sus instancias más importantes la anticipación de futuros diversos: posibles, probables, lógicos, deseables, temidos, futuribles, etc.”.<sup>449</sup>

Es en todo caso, como plantea Guillermina Baena “para ser prospectivista no se requiere ser profeta, vidente, astrólogo, mago, médium, manejar la Ouija, haber tenido experiencias paranormales, tener alguna capacidad psíquica especial para captar energía o un canal de comunicación privilegiado con alguna entidad supra terrenal... la prospectiva, diría el prospectivista Jordi Serra, se puede aprender de la misma manera en que aprendemos matemáticas o geografía y no hay nada esotérico en ello”.<sup>450</sup>

### **Muestras de interés por el futuro**

Algunas ONG de derechos humanos comienzan a interesarse y proyectan su propio futuro, situación que le imprime mayor importancia a esta investigación, dado que eventualmente se pueden encontrar parámetros de comparación con los planteamientos futuristas de las organizaciones.

Amnistía Internacional (AI), por ejemplo, considera que en el año 2010, en América Latina será “un movimiento de defensores de derechos humanos que actuará estratégicamente, relevante, dinámico, sustentable, con capacidad de acción regional y culturalmente diverso”.<sup>451</sup>

---

<sup>449</sup> Miklos, Tomás y Arroyo Margarita. Prospectiva y escenarios para el cambio social. Working Papers 8. México, abril 2008. pp. 4.

<sup>450</sup> Baena Paz. Ob. Cit. pp. 55.

<sup>451</sup> “América Latina: la situación de los derechos humanos. La visión del futuro” en Revista Amnistía Internacional. No. 62. México. Agosto-Septiembre 2002. <http://www.aministiainternacional.org>.

De esta visión de futuro, AI ha derivado tres metas que las Secciones latinoamericanas se han planteado y que piensan alcanzar a través de estrategias concretas:

- *Meta 1: Contar con un movimiento dinámico, sustentable y culturalmente diverso.* AI pretende aumentar el número de miembros, la diversidad cultural dentro de los grupos locales, incrementar la capacidad de gestión de las Secciones en los países latinoamericanos, y reforzar su democracia interna.<sup>452</sup>
- *Meta 2: Responder estratégicamente a los entornos locales buscando alianzas.* AI sostiene que las nuevas orientaciones previstas por el movimiento internacional abrirán nuevas perspectivas y compromisos para que las Secciones de América Latina trabajen cada vez más sobre asuntos relacionados con sus propios países a partir de la influencia ejercida en políticas públicas mediante el trabajo promocional, el incentivo a la participación ciudadana y la promoción del diálogo.

Ello deberá implicar un fortalecimiento de sus relaciones con el movimiento local de derechos humanos y la identificación de criterios básicos para actuar en el propio país.

Uno de los puntos a favor de las Secciones latinoamericanas para una acción eficaz en sus países es su acceso relativamente fácil a las autoridades políticas, la prensa y el mundo de la cultura, con lo que se les abre la posibilidad de contribuir e influir en procesos legales, políticos y sociales.

El propósito del proyecto de desarrollo es dar una respuesta estratégica a la situación, y para ello se fija como objetivo para el año 2010 llevar a cabo un trabajo articulado y de mayor cooperación con otras ONG de defensa de los derechos humanos que operan en la región.<sup>453</sup>

---

<sup>452</sup> *Ibíd.*

<sup>453</sup> *Ibíd.*

- Meta 3: Alcanzar mayor relevancia, incidencia y capacidad de acción regional coordinada. Al se ha propuesto contar con estrategias y mecanismos reforzados en la región para actuar, participar y tomar decisiones de forma coordinada.

Acordará una agenda regional de defensa de los derechos humanos y participará activamente en la construcción de un movimiento interamericano de derechos humanos que pueda intervenir en los problemas regionales.

Para su consecución, propiciará redes, alianzas y coaliciones regionales con organizaciones de la sociedad civil para promover la articulación del movimiento de derechos humanos, se harán aportaciones a la agenda regional y se actuará conjuntamente con otras ONG.

Con la estrategia de desarrollo regional aprobada, el próximo paso a seguir será la concreción de los proyectos y las actividades específicas que cada Sección latinoamericana de Amnistía Internacional emprenderá para poder alcanzar las metas planteadas. Las propuestas de estas Secciones se unificarán y constituirán la plataforma para iniciar la expansión de la acción de Amnistía Internacional en América Latina.

Alcanzar la meta, implicará para AI, “aproximarse poco a poco a esa visión del «otro mundo posible» al que aspira la Declaración Universal de Derechos Humanos: «el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias»”.<sup>454</sup>

La importancia de este tipo de proyecciones futuristas de las ONG se circunscribe al hecho de que tienen la mirada puesta en su consolidación en el corto plazo y consideran relaciones con la autoridad política, siendo factible, consecuentemente, un acercamiento científico al futuro para encontrar significados y tendencias sociales y políticas frente a la trayectoria y dinamismo de las organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>454</sup> *Ibíd.*

Por otra parte, en 2003, el Centro de Estudios Estratégicos Nacionales (CEEN)<sup>455</sup>, presenta a la opinión pública algunos planteamientos orientados a promover un diálogo nacional sobre temas cruciales para el futuro de México, encaminado a construir una Agenda Nacional para la transformación del país en la democracia y ante la globalización.

Dichos planteamientos están contenidos en el documento denominado “*Resoluciones 2003 sobre el presente y futuro de México*”<sup>456</sup>, el cual en relación al tema de la sociedad civil y los derechos humanos, ofrece el siguiente diagnóstico:

- Promover el avance de la cultura democrática de los mexicanos a través de todos los medios posibles. Ello requiere hacer explícito su fundamento: la igualdad de dignidad, derechos y deberes de todas las personas, así como el reconocimiento de los mismos a las generaciones futuras.<sup>457</sup>
- Fortalecer a las organizaciones sociales y civiles, es factor fundamental del desarrollo democrático. La fuerza de la democracia está en la organización desde debajo de las propias comunidades, es decir, en la autogestión. Ello supone formar personas éticas, responsables y demócratas.

Al mismo tiempo, fortalecer todas las instancias de interlocución social y política, especialmente los partidos políticos. Se requiere promover una nueva institucionalidad y reglas que permitan superar el corporativismo, al tiempo que se fortalezcan las propias organizaciones sociales.<sup>458</sup>

- La convocatoria del Ejecutivo para la revisión integral de la Constitución y el propio Acuerdo Político Nacional, fueron excluyentes de las organizaciones

---

<sup>455</sup> Es una institución ciudadana orientada al desarrollo de actividades culturales, científicas, académicas, y la realización de estudios e investigaciones estratégicas a corto, mediano y largo plazo a nivel internacional, nacional, regional y sectorial para el desarrollo integral de país. Realiza estudios interdisciplinarios, intersectoriales e interinstitucionales que aborden cuestiones estructurales para el desarrollo equitativo de México.

<sup>456</sup> Montoya Martín del Campo, Alberto. México hacia el 2025. Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, IPN, UI, UAM. Tomo I. pp. 32.

<sup>457</sup> *Ibíd.* pp. 34.

<sup>458</sup> *Ibíd.* pp. 35.

sociales no partidistas. Ello reduce la densidad social y fuerza ciudadana para promover cambios estructurales.<sup>459</sup>

- Enfatizar la construcción de ciudadanía y organizaciones sociales en las diversas esferas de lo económico, político, social y cultural, así como la vía cotidiana y la interacción con las autoridades locales, para crear un *ethos* que permita la superación de las relaciones de dominación-subordinación.<sup>460</sup>
- Las relaciones corporativas aún no encuentran una vía de transformación positiva para la sociedad mexicana. La única opción de participación política de las organizaciones productivas, civiles y sociales es a través de su partidización.

Por ello, se requiere establecer un Consejo Económico y Social de Estado, para construir un foro institucional reconocido por el derecho, que sea político pero no partidista; que tenga autoridad moral pero no poder político institucional, y en el que la pluralidad de visiones e intereses diversos, se puedan expresar para contribuir a la formación de consensos sobre el proyecto de nación a corto, mediano y largo plazo.<sup>461</sup>

- No ha avanzado el compromiso del Poder Ejecutivo de construir con la participación de la sociedad organizada una visión del desarrollo nacional a largo plazo, que se ha definido a 25 años. Se requiere actuar con celeridad, pues es indispensable la reflexión y propuesta de un desarrollo para el siglo XXI, capaz de dar una adecuada perspectiva a las decisiones presentes.<sup>462</sup>
- El Poder Ejecutivo ha establecido diversos Consejos con individuos destacados de la sociedad, pero designados por el gobierno. Si bien son esfuerzos adecuados, son también incipientes por tratarse de designaciones gubernamentales.

---

<sup>459</sup> *Ibíd.* pp. 36.

<sup>460</sup> *Ibíd.* pp. 37.

<sup>461</sup> *Ibíd.*

<sup>462</sup> *Ibíd.* pp. 38.

En estas condiciones pueden tener un carácter limitado de legitimación, si no se establece una dinámica de vinculación sistemática con la sociedad. Esta participación requiere la real incorporación orgánica de las organizaciones civiles.<sup>463</sup>

- Se requiere esclarecer hechos de violencia política, represión y violación de los derechos humanos en nuestra vida nacional, así como el deslinde de responsabilidades para evitar que éstos se repitan en el futuro.<sup>464</sup>
- La sociedad civil debe participar y ejercer con responsabilidad el derecho a la información y la transparencia, para avanzar en la calidad ética de la relación entre entidades gubernamentales, ciudadanos y sus organizaciones, en tanto que el gobierno debe abrir sus procesos de decisión y acción a la ciudadanía. Se reconoce que se han dado pasos positivos y valiosos, que requieren ser consolidados.<sup>465</sup>

#### **4.4.1 La construcción de escenarios. Acercamiento metodológico**

Me parece pertinente acotar que los llamados *estudios del futuro*, constituyen “un tipo de investigación especialmente creativa, orientada a la exploración del porvenir, con el objeto de proporcionar información relevante, en una perspectiva que permita apoyar la toma de decisiones”.<sup>466</sup>

Su propósito es apoyar a los tomadores de decisiones para que elijan con asertividad de entre una serie de opciones, promoviendo una fuerte sensibilidad hacia el futuro, considerando las alternativas posibles y las consecuencias probables de un determinado curso de acción.

Dichos estudios que cuentan con una importante data histórica que se remonta hasta la antigüedad y evoluciona hasta nuestros días (ANEXO 2), sustentan que el futuro no se descubre, sino se diseña y que el porvenir del hombre depende de una amalgama de decisiones presentes, previas a los hechos.

---

<sup>463</sup> *Ibíd.* pp. 40.

<sup>464</sup> *Ibíd.* pp. 41.

<sup>465</sup> *Ibíd.* pp. 42.

<sup>466</sup> Miklos, Tomás. *Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro.* pp. 37.

Este tipo de investigaciones presenta diversos objetivos entre los que se encuentran los siguientes:

- Identificar y analizar alternativas futuras;
- Caracterizar el grado de incertidumbre asociado con cada opción futura;
- Identificar áreas clave precursoras de futuros particulares;
- Examinar las implicaciones de una gama de planteamientos hipotéticos;
- Adquirir una mayor comprensión de los procesos de cambio; y
- Aguzar el conocimiento y comprensión sobre nuestras preferencias.<sup>467</sup>

La opción metodológica para la construcción de este ejercicio es la *prospectiva*, la cual consiste en atraer y concentrar la atención sobre el porvenir imaginándolo a partir del futuro y no del presente.

La prospectiva, afirma Guillermina Baena, es una herramienta metodológica que ayuda a explicar problemas complejos presentes en las estructuras sistémicas y advierte que cuando se desconoce para qué sirve se corre el riesgo de confundirla con profecía o adivinación, que si bien pertenecen al estudio del futuro, la prospectiva es una herramienta que permite construir de manera sistemática diferentes futuros, con la idea de tomar decisiones con respecto a las posibilidades de que se pueda dar alguno de ellos.<sup>468</sup>

Enfatiza en que uno de los retos de mayor trascendencia para el análisis prospectivo, es nuestra capacidad de descolonizar el futuro y pensarlo desde un espacio libre en el porvenir y estructurarlo en el presente de modo que pueda construirse un futuro preferido.

En este contexto, Guillermina Baena advierte que quien hace prospectiva desde el presente “esta sujeto a un conformismo fatalista, a un destino manifiesto que va

---

<sup>467</sup> *Ibidem.* pp. 38.

<sup>468</sup> Baena Paz, Guillermina. Aplicaciones de la prospectiva a la política. Working Papers 4. Laboratorio de Estudios del Futuro. FCPyS UNAM. México. 2006. pp. 9.

siguiendo las tendencias marcadas de antemano por organismos, líderes o personas que ya han decidido por nosotros nuestro porvenir”.<sup>469</sup>

En cambio, subraya que pensar el futuro desde el futuro “nos lleva a un proceso de transformación donde cada uno de nosotros participamos en el mismo a través de construirlo”.<sup>470</sup>

Al respecto, conviene resaltar el énfasis de Baena Paz en que la prospectiva construye futuros, no los adivina ni predice, amén de que tampoco sigue un futuro idealizado, sino que construye futuros cimentados en los datos del pasado y del presente para cambiar tendencias y minimizar sus impactos.<sup>471</sup>

Miklos coincide al señalar que la prospectiva no busca adivinar el futuro, sino que pretende construirlo, así, anticipa la configuración de un futuro deseable. A partir de ese futuro imaginado, reflexiona sobre el presente con el fin de insertarse con mayor eficacia en la situación real, para actuar más acertadamente y orientar el desenvolvimiento hacia ese futuro objetivado como deseable.<sup>472</sup>

Se interesa especialmente en la evolución, el cambio y la dinámica de los sistemas sociales. Básicamente se relaciona con generar visiones alternativas de futuros deseados, hacer explícitos escenarios factibles y establecer los valores, reglas y decisión para seleccionar y alcanzar futuros más deseables.<sup>473</sup>

La prospectiva, como opción metodológica, estudia y trabaja sobre el futuro y se apoya de tres grandes estrategias:

➤ *Visión de largo plazo.*

Para efecto de esta investigación, tomaremos el año 2012 como el largo plazo y los años intermedios (2010 y 2011) como el corto plazo, en virtud de que se intenta proyectar cuál será la relación de las ONG de derechos humanos con el gobierno federal hacia el final de la administración en ese año.

---

<sup>469</sup> *Ibíd.* pp. 10.

<sup>470</sup> *Ibíd.*

<sup>471</sup> *Ibíd.* pp. 11.

<sup>472</sup> Miklos, Tomás. *Planeación Prospectiva*. Ob. Cit. pp. 42.

<sup>473</sup> *Ibíd.* pp. 43.

Esta estrategia busca definir el mejor camino para arribar hacia el “*dónde vamos*”.<sup>474</sup>

➤ *Cobertura holística.*

Permite ver el todo y las partes a efecto de operar mejor la complejidad que ha de presentarse, incluido un manejo más fino de los indicadores adecuados.

Ayuda a detectar la relación de causalidad entre dichos indicadores, dado que trabaja con indicadores que permiten analizar en función de lo que está disponible del fenómeno del pasado y del fenómeno del presente, pero el fenómeno del futuro está teñido de la extraordinaria velocidad e intensidad de los cambios tecnológicos, sociales, políticos y económicos, por lo que lo único seguro del futuro es que seguirá cambiando y el cambio es la única constante del futuro.<sup>475</sup>

➤ *Consensuamiento.*

Es la única forma de pasar del conocimiento y diseño a la construcción y exige que haya participación de los protagonistas; no excluye, sino incluye de tal manera que las decisiones sean la toma de conciencia de un colectivo que será afectado por esa decisión.

Esta planeación más proactiva permitirá que las decisiones tengan más fuerza (consenso + legitimidad); orientándose hacia la obtención de un control sobre el futuro.

El consensuamiento es la gran diferencia entre manejar una visión de carácter académica (la que se piensa y se crea en documentos) y otra visión que permitiría llevar lo que se tiene planteado (en documentos) a la práctica, llevarlo a cabo para que no quede en el mero estudio de un fenómeno sino lograr la transformación de éste en sí.<sup>476</sup>

---

<sup>474</sup> Miklos, Tomás y Arroyo Margarita. Prospectiva y escenarios. Ob. Cit. pp. 6.

<sup>475</sup> *Ibíd.* pp. 8.

<sup>476</sup> *Ibíd.* pp. 9.

Cabe advertir que la prospectiva representa la habilidad para llevar a grupos humanos a tomar decisiones que los lleven alcanzar el mejor de los futuros posibles, enfrentando situaciones de incertidumbre.

En perspectiva metodológica, si bien existe una diversidad de técnicas y procedimientos que han sido desarrollados y aplicados durante los últimos años, la prospectiva comprende procesos de reflexión para lograr un fin determinado, a través de escenarios secuenciados estratégicamente. (ANEXO 3)

La metodología aplicada en esta investigación cuyo fin es advertir los futuros posibles de cara al año 2012 en el marco de la relación del gobierno federal con ONG defensoras de los derechos humanos, adopta características tanto cuantitativas como cualitativas de las diversas metodologías existentes (ANEXO 4), con la finalidad de obtener un análisis con mayor precisión y más completo, sobresaliendo los siguientes aspectos:

- Se utiliza como instrumento metodológico para el trabajo prospectivo, una matriz que conlleva la sistematización de la información y a la vez funciona como guía esquemática del proceso prospectivo.<sup>477</sup>
  - La mayor parte de metodologías requiere como insumo un diagnóstico del tema de estudio. Para tal efecto, la primera parte de la matriz utiliza *indicadores e índices*, que dan la pauta de construir con datos cuantitativos y/o cualitativos, la historia del problema que nos ocupa.

Al respecto, se utilizan dos *indicadores* que a saber son: 1. *Estrategias de fomento a organizaciones de la sociedad civil*; y 2. *Política de Estado en materia de derechos humanos*".

A su vez, cada uno de los indicadores se auxilia de índices que afinan o detallan los objetivos que persiguen. El primer indicador se apoya en cuatro índices: 1. Atención institucional a OSC; 2. Ley de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; 3.

---

<sup>477</sup> El diseño de la matriz, se retoma de Miklos, Tomás y Arroyo Margarita. Prospectiva y escenarios para el cambio social. Working Papers 8. México, abril 2008.

Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil; y 4. Encuentro sociedad civil-gobierno federal.

Los *indicadores* y los *índices*, habilitan un proceso de análisis de aspectos retrospectivos y coyunturales, que configuran por si mismos, el diagnóstico requerido.

Este diagnóstico del pasado y del presente, identifica causas y efectos de los aciertos y problemas del sistema en el pasado. Este paso responde a la necesidad de conocer el estado de cosas que prevalece en la realidad. Además, observar críticamente el presente tomando como referente al futuro.

El análisis retrospectivo es una génesis de lo que ha sucedido y por tanto un recuento de acciones que configuran, de algún modo, el presente.

El análisis coyuntural, se configura con las contingencias/emergencias del presente, tal como se suscita en el aquí y ahora y se caracteriza por su densidad y complejidad.

- La segunda parte de la matriz, refiere la planeación prospectiva encaminada a construir los escenarios proyectados hacia 2012.

Los escenarios de futuro proyectados son los siguientes:

- *Tendencial*. Representa una extrapolación basada en las estructuras del presente; responde a la pregunta ¿qué pasaría sin ningún cambio o esfuerzo adicional?;
- *Utópico*. Escenario extremo de lo deseable con estructuras potencialmente *diferentes* a las actuales. Responde a la pregunta ¿Qué pasaría si todo sale bien?;
- *Catastrófico*. Escenario de lo indeseable; se ubica en el extremo de lo temible. Responde a la *pregunta* ¿Qué pasaría si todo sale mal?; y

- *Futurible*. Escenario lo más cercano a lo deseable y superior a lo posible, pero aún factible.

El futurible es un instrumento de planeación prospectiva. Es un producto de la elaboración y selección de futuros a partir del análisis retrospectivo y coyuntural, es el futuro escogido entre otros.

Es el futuro deseable y posible aprovechando un pasado y un presente conocidos con relativa suficiencia.

- La tercera parte de la matriz, se integra con la planeación estratégica para la construcción del escenario futurible.

Responde a la pregunta ¿por dónde, cuándo y con qué conviene ir? Son los esfuerzos sistemáticos para establecer y concretar los propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas derivadas de la construcción de escenarios; comprende tanto los objetivos o escenarios intermedios (2010 y 2011) hasta alcanzar el escenario futurible.

De la planeación estratégica se deriva la planeación táctica (¿cómo?, ¿cuándo?, ¿con qué? y ¿con quién?) Parte de los lineamientos de la planeación estratégica y se refiere a las cuestiones concernientes a cada una de las principales actividades y al empleo efectivo de los recursos para el logro de los objetivos específicos.

Asimismo, la planeación operativa refiere la aplicación del plan estratégico conforme a los objetivos específicos. Asignación y cuantificación fina de las tareas específicas que se deben realizar y de los requerimientos y recursos que ello demanda. Por lo general actúa a un plazo menor y más programable a detalle.

- La última parte de la matriz, involucra un esquema propositivo: se comienza por las estrategias definidas, es decir, los esfuerzos requeridos para alcanzar el escenario futurible.

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
<b>Estrategias de fomento a organizaciones de la sociedad civil (OSC).</b>	Atención institucional a OSC.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia crea en 2000, una oficina denominada <i>Alianza Ciudadana</i>. Su misión es impulsar una nueva relación gobierno-sociedad civil. ONG asumen con beneplácito la medida. Retoman su petición de una ley de fomento a sus actividades, fondos para proyectos y corresponsabilidad en políticas públicas.</li> <li>• En 2001, el Instituto Nacional de Solidaridad se convierte en Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y absorbe las funciones de Alianza Ciudadana.</li> <li>• Indesol se constituye en la principal dependencia del gobierno federal para vincular, fortalecer, construir y consolidar alianzas con organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Uno de los ejes estratégicos sustantivos del Indesol es el fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, la profesionalización, formación y capacitación para los actores sociales y la investigación para el desarrollo social y fortalecimiento institucional.</li> <li>• Dirigentes de ONG son designados por orden presidencial al frente del Indesol y de la Embajada Especial de los Derechos Humanos y Democracia.</li> <li>• Los nombramientos involucran a la sociedad civil en la operación política de las tareas de fomento de las organizaciones e instrumentación de acciones a favor de los derechos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesionalización y fortalecimiento. Indesol promueve conocimiento teórico-conceptual sobre la relación gobierno-sociedad civil, capacidades estratégicas, organizativas y operativas para desarrollar sus actividades. Entre los temas de profesionalización, destacan formulación y gestión de proyectos, gestión y administración de recursos humanos y financieros, estrategias de comunicación y visibilidad de las OSC y transparencia, rendición de cuentas y contraloría social.</li> <li>• A través del Sistema Nacional de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social (SINCADDS), Indesol ofrece educación no formal, gratuita, permanente, interactiva y a distancia. Utiliza tecnologías de la información y telecomunicaciones. La Red Nacional de Tele aulas transmite diplomados, cursos, talleres y videoconferencias.</li> <li>• Se realizan investigaciones para generar conocimiento, instrumentos, propuestas y recomendaciones sobre la participación de las OSC en asuntos de la agenda nacional, incorporando agendas ciudadanas. Los estudios involucran los tres órdenes de gobierno. Incorporan con énfasis en derechos humanos, temas como población en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación, inequidad de género y exclusión social. El objetivo es diseñar estrategias que incorporen a OSC en la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida. Las investigaciones son difundidas por Indesol a través de publicaciones impresas, de audio, video y/o electrónicas, foros o seminarios.</li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
<b>Estrategias de fomento a organizaciones de la sociedad civil (OSC).</b>	Ley de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fox firma en enero de 2004 el Decreto que se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en febrero de ese año.</li> <li>• Con la Ley las OSC garantizan su derecho a participar en el diseño de políticas públicas y acceder a los estímulos y apoyos del gobierno federal que faciliten y fortalezcan el desarrollo de sus actividades.</li> <li>• En observancia a la Ley en mayo de 2004 se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil integrada por representantes de Sedesol, Segob, SHCP y SRE.</li> <li>• Es el órgano de máxima autoridad del gobierno federal que define mecanismos para la participación de OSC en las políticas públicas y responsable de la aplicación de la Ley.</li> <li>• La Ley establece la existencia del Consejo Técnico Consultivo, órgano de asesoría y consulta, que propone, opina y emite recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro Federal de las OSC, así como concurrir anualmente con la Comisión de Fomento para evaluar las políticas y acciones de fomento.</li> <li>• La promulgación de la Ley puede considerarse como base de un nuevo pacto entre gobierno y sociedad civil e implica cumplir la promesa de dotar de un marco jurídico propio a las organizaciones no lucrativas, al tiempo que solventa una lucha añeja de las ONG.</li> <li>• La Ley representa apenas el inicio de un proceso que puede ser más largo y complejo que la transición democrática, en el que la sociedad civil enfrenta retos ligados a su consolidación como sector e incidencia en lo político.</li> <li>• Líderes de ONG asumen que la Ley representa un avance del movimiento ciudadano.</li> <li>• ONG promueven que otras leyes se revisen para armonizarlas con la Ley de Fomento, que ésta se actualice permanentemente y que cada entidad cuente con una ley.</li> </ul>	<p>En el marco de las campañas electorales de 2006, las OSC presentan a los candidatos presidenciales una agenda ciudadana, en la que establecen las siguientes propuestas de fomento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, que regule y coordine el conjunto de las acciones de fomento del gobierno federal, que opere la Ley de Fomento, que sea conducido por un Consejo Ciudadano y que cuente con presupuesto propio.</li> <li>• Contar con un sistema de información completo y actualizado de los mecanismos y acciones gubernamentales de fortalecimiento y fomento a las organizaciones de la sociedad civil, que incluya los tres niveles de gobierno.</li> <li>• Establecer un Programa Permanente de Formación para las organizaciones civiles, que las dote de herramientas de información y metodológicas encaminadas a fortalecer y consolidar su vida institucional y adquirir mayor competencia técnica en los temas relacionados con su objeto social.</li> <li>• Establecer un Sistema Nacional de Apoyo a los promotores sociales que les ofrezca incentivos profesionales y laborales a través de becas, premios y otros estímulos económicos, así como buscar sistemas de protección social, a través de mutuales o seguros colectivos.</li> <li>• Realizar un estudio comparativo sobre las diversas legislaciones nacionales e internacionales, relacionados con el fomento a las organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
<b>Estrategias de fomento a organizaciones de la sociedad civil (OSC).</b>	Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inició su operación en noviembre de 2004 en el Distrito Federal y en 2005 en las entidades federativas.</li> <li>• Asigna a las organizaciones una Clave Única de Inscripción (CLUNI). A diciembre de 2005, 2,955 organizaciones obtuvieron su constancia de inscripción. Para diciembre de 2006, 4,402 OSC contaban con su CLUNI, lo que representa un incremento del 30.08% respecto a diciembre de 2005. Con la CLUNI, las organizaciones garantizan el acceso a los siguientes derechos:</li> <li>• Apoyos y estímulos públicos; gozar de incentivos fiscales y apoyos económicos y administrativos; recibir donativos y aportaciones; acceder a beneficios derivados de convenios internacionales, y recibir asesoría, capacitación y colaboración por dependencias y entidades, entre otros.</li> <li>• Entre 2001/2006 Indesol entregó recursos a 6,353 proyectos por un monto global superior a los mil millones de pesos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indesol reporta que en noviembre de 2008, hay más de ocho mil organizaciones registradas, lo que representa un crecimiento de más de 100% en relación a 2006. Si bien el número de OSC que buscan formar parte del registro es cada vez más amplio, sigue siendo limitado. Ello representa un problema para la cultura política, en tanto que el involucramiento de la ciudadanía en asuntos de interés público y de naturaleza colectiva es muy bajo y débil.</li> <li>• CEMEFI considera que existen alrededor de cinco mil organizaciones que trabajan con apoyos provenientes de iglesias, fondos privados o de fundaciones internacionales, que nunca han solicitado recursos al gobierno federal, por lo que en su opinión, el universo de ONG en México, puede calcularse en alrededor de 20 mil.</li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
<b>Estrategias de fomento a organizaciones de la sociedad civil (OSC).</b>	Encuentros sociedad civil-gobierno federal.	<p>El primer evento se efectúa en julio de 2005, con el objetivo de establecer una relación directa entre entidades del gobierno federal y grupos de la sociedad civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencias de la administración pública federal difunden ante representantes de organizaciones de la sociedad civil la oferta de los programas gubernamentales dirigidos a fomentar las actividades que realizan las OSC.</li> <li>• El encuentro implica una experiencia de conocimiento y comunicación entre las organizaciones y las dependencias, ya que se suscita un intercambio que permite establecer un acercamiento para fortalecer los canales de interlocución entre ambos actores.</li> <li>• Se evalúan los avances de la construcción de la relación gobierno-sociedad civil y sus perspectivas para el corto y mediano plazo.</li> <li>• Gobierno y representantes de ONG reconocen la importancia histórica y resultados de su nueva relación.</li> <li>• Se analizan críticamente las inercias del gobierno que afectan la participación ciudadana y las debilidades de las OSC en la elaboración de propuestas que incidan en lo público.</li> <li>• En opinión de algunas ONG, la relación con el gobierno ha alcanzado su mejor expresión, mientras que para otras, es insuficiente.</li> </ul>	<p>La administración de Felipe Calderón, ha dado importante prioridad al fomento de las OSC.</p> <p>En octubre de 2008, tiene lugar el “Encuentro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil 2008”, que con una modalidad innovadora, Indesol se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el vínculo entre el gobierno y las OSC a través de la presentación de sus servicios y actividades en favor del desarrollo.</li> <li>• Impulsar la formación y profesionalización de integrantes de OSC, a través de mesas de discusión y análisis, talleres de trabajo y conferencias magistrales.</li> <li>• Difundir el trabajo de las OSC en nuestro país, a través de la exhibición de sus resultados y productos.</li> <li>• Capacitar para que la ciudadanía acceda a los beneficios del Programa de Coinversión Social.</li> <li>• Integrar las actividades de la sociedad civil organizada al contexto internacional, para que puedan optar por otras instancias de financiamiento.</li> <li>• A partir de 2008, los encuentros tendrán una periodicidad anual.</li> </ul> <p>Adicionalmente, en el mismo año se realizan encuentros regionales que involucran no sólo a la sociedad civil y el gobierno, sino también a universidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se erigen como espacio de intercambio y retroalimentación de experiencias entre OSC, académicos y estudiantes de diversas universidades, así como funcionarios de los tres niveles de gobierno.</li> <li>• Se busca visibilizar los proyectos conjuntos que existen y que no son conocidos, así como alentar la organización de otros con mayor frecuencia.</li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
<b>Política de Estado en materia de derechos humanos.</b>	Apertura de México al escrutinio internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno de la República y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU firman en 2000 un Acuerdo de Cooperación Técnica.</li> <li>• Se establece en 2002 en México, una Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU.</li> <li>• México se convierte en el primer país del mundo en establecer en tiempos de paz una oficina de esta naturaleza.</li> <li>• Diversos relatores temáticos visitan México para evaluar la situación de derechos humanos.</li> <li>• El Departamento de Estado de Estados Unidos, señala en abril de 2005 en un informe sobre la situación de derechos humanos en el mundo, que en México, continúan problemas como corrupción policiaca y militar, secuestros, arrestos arbitrarios, confesión bajo tortura, asesinatos extrajudiciales y un pobre clima de derechos humanos, particularmente en Guerrero, Oaxaca y Chiapas.</li> <li>• En 2005, las ONG consideran que la apertura de México al escrutinio internacional no redundó en una política más agresiva contra las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, al prevalecer sólo un discurso y una imagen exterior más pulida, así como una falta de voluntad política para abordar temas pendientes y complicados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En febrero de 2008, Louis Arbour, titular de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU realiza una visita oficial a nuestro país.</li> <li>El gobierno de México y la ONU firman la Tercera Fase del Acuerdo de Cooperación Técnica, que tiene vigencia hasta el 30 de noviembre de 2012.</li> <li>Arbour señala que en México prevalecen importantes obstáculos para la atención de los derechos humanos, como corrupción, estrategia equivocada para hacer frente al crimen y limitaciones a la libertad de expresión.</li> <li>• Con motivo de esta visita, ONG presentan un balance de la situación en México, destacando temas como feminicidios, violencia en Atenco, Pasta de Conchos y Oaxaca; ausencia de normatividad para cumplir decisiones, recomendaciones y medidas urgentes emitidas por organismos y tribunales internacionales, con hincapié en que incluso la Constitución desconoce el concepto de derechos humanos.</li> <li>Solicitaron presionar al gobierno federal para otorgar un papel inclusivo a las OSC, que les permita participar en la formulación y aplicación de políticas públicas; refieren la necesidad de que Estado salvaguarde los derechos económicos, sociales y culturales, además de que aplique una legislación que regule el desarrollo y explotación de recursos naturales</li> <li>• En febrero de 2009, México se somete al Examen Periódico Universal (EPU) por parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En junio, el Consejo emite 91 recomendaciones, de las cuales, el gobierno de México rechaza 8, relativas a temas de seguridad y fuero militar.</li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
<b>Política de Estado en materia de derechos humanos.</b>	Andamiaje institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se instala en junio de 2001, la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos.</li> <li>En noviembre de 2001, el gobierno federal acuerda crear una Fiscalía Especial para atender los delitos de la llamada guerra sucia, el conflicto estudiantil de 1968 y los hechos violentos del jueves de corpus de 1971.</li> <li>Se crea en 2003 la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, que sustituye a la Comisión Intersecretarial. Establece diez subcomisiones en las que las ONG tienen posibilidad de participar. Adicionalmente se establece el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH.</li> <li>Para atender el problema de los feminicidios, dentro de la Comisión Gubernamental se establece la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez, la cual en 2004, se transforma en la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, como órganos desconcentrado de la Segob, al tiempo que se establece en ciudad Juárez, una Fiscalía especializada.</li> <li>Con base en el Programa Nacional de Derechos Humanos, en la mayor parte de instituciones de la administración pública federal se crea una instancia para atender el tema y ofrecer a ONG canales de participación con el mismo fin.</li> <li>Se crea un Comité de Enlace conformado por ONG de derechos humanos, con e fin de mantener interlocución tanto con el gobierno y la Oficina del Alto Comisionado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la administración gubernamental que inicia en diciembre de 2006, dejan de existir la Fiscalía Especial para atender los delitos del pasado y de la guerra sucia, así como la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez.</li> <li>ONG consideran que el feminicidio es un tema sin resolver por parte del Estado mexicano, que además, denuncian, realiza acciones para ocultarlo a la comunidad internacional.</li> <li>Asimismo, afirman que la instauración de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) no resuelve los crímenes contra mujeres, dado que opera ineficazmente.</li> <li>En la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, las ONG tienen la percepción de que han sido marginadas de los procesos de participación interactiva.</li> <li>El Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, desaparece en el gobierno de Calderón, dado que el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 establece una Subcomisión en el seno de la Comisión de Política Gubernamental, encargada de evaluar la política pública federal en materia de derechos humanos.</li> <li>Aunque la Subcomisión prevé la participación de la sociedad civil, las ONG opinan que el gobierno de Calderón no considera indispensable el diálogo con éstas para mejorar la atención a los derechos humanos.</li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
<b>Política de Estado en materia de derechos humanos.</b>	Diagnóstico de la situación de derechos humanos en México.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Oficina del Alto Comisionado selecciona cuatro consultores para elaborar el Diagnóstico.</li> <li>• Previo a su difusión, medios de comunicación informaron que la SRE intenta censurar su contenido, suprimiendo textos relativos al funcionamiento de los organismos de derechos humanos y la cuestión indígena.</li> <li>• Ante el temor del escándalo, la cancillería se desiste de vetar parte del Diagnóstico.</li> <li>• Este “incidente” constituye un ominoso intento de manipulación y contribuye al enrarecimiento de la relación ONG-gobierno.</li> <li>• Se presenta a la opinión pública el 8 de diciembre de 2003.</li> <li>• Si bien ONG reconocen que la disposición del gobierno para respetar derechos humanos no tiene precedente, también enfatizan que son acciones mínimas y diametralmente opuestas a la realidad, en la que la ciudadanía ve obstaculizado y condicionado su acceso a un pleno respeto a sus derechos humanos, ante el empobrecimiento, desempleo, inequidad en la distribución de la riqueza, impunidad, represión y violencia política que prevalece.</li> <li>• El Diagnóstico prevé que cada entidad elabora el suyo con el fin de fortalecer los derechos humanos a nivel nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En agosto de 2007, el estado de Guerrero se convierte en la primera entidad que difunde su Diagnóstico sobre los derechos humanos.</li> <li>• En mayo de 2008, el gobierno del Distrito Federal también presenta su Diagnóstico.</li> <li>• Entidades como Chiapas, Chihuahua y Veracruz avanzan en la formulación de sus Diagnósticos correspondientes, con el acompañamiento de la Representación en México de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos.</li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
<b>Política de Estado en materia de derechos humanos.</b>	Programa Nacional De Derechos Humanos 2004-2006.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su elaboración contempla la participación activa de OSC. Sin embargo, se generan desacuerdos con ONG, que renuncian a participar, argumentando que la metodología y mecanismos aplicados son inadecuados.</li> <li>Al concluir su formulación ONG señalan que no se traduce en la política de Estado anunciada y quedan pendientes la instrumentación de acciones y decisiones contundentes.</li> <li>• Se presenta a la opinión pública el 1° de diciembre de 2004.</li> <li>• El Comité de Enlace reconoce que el Programa alienta la construcción de políticas públicas, pero rechaza la forma en que Segob conduce su elaboración.</li> <li>Específicamente las ONG critican que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno rechaza la metodología propuesta por el Comité de Enlace.</li> <li>• No se establecen reglas claras para la participación de OSC.</li> <li>• Los temas que se analizan en las mesas de trabajo no tienen consenso, quedando fuera temas fundamentales.</li> <li>• Las líneas de acción no tienen una perspectiva integral de derechos humanos, no establecen competencias claras, no poseen criterios de evaluación del desempeño e impacto, no fijan plazos de cumplimiento y carecen de indicadores.</li> <li>• No define la estructura organizacional responsable de la ejecución y no se contemplan recursos presupuestales.</li> <li>• Carece de carácter transexenal.</li> <li>• En 2005, ONG consideran que el gobierno las concibe como instrumentos para validar decisiones y arreglos institucionales preestablecidos.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El DOF publica el 10 de octubre de 2007, el Acuerdo para que Segob elabore el anteproyecto del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. El 29 de agosto de 2008 se publica en el DOF.</li> <li>Establece objetivos, estrategias y líneas de acción tendientes a asegurar el respeto de los derechos humanos en la Administración Pública Federal.</li> <li>• La Oficina del Alto Comisionado analiza el Programa, detectando, las siguientes deficiencias: <ul style="list-style-type: none"> <li>En su elaboración no participan los poderes Judicial y Legislativo ni organismos públicos de derechos humanos. Ello representa sesgos para su consecución.</li> <li>La versión publicada en el DOF en agosto de 2008, se ajusta a lineamientos específicos de la SHCP, que invisibiliza las justificaciones de las estrategia y enunciados de cada derecho y grupo de población, lo que pudiera generar que las acciones se juzguen como demasiado escuetas y descontextualizadas.</li> <li>La sección del Programa sobre "indicadores y metas" se limita al cumplimiento de los lineamientos de la SHCP relativos a la medición de resultados de gestión, por lo que los indicadores propuestos no permiten la medición del avance en tema de los derechos humanos.</li> </ul> </li> <li>• La Red Nacional de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, señala en el Segundo Informe de gobierno, se resalta la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos, sin embargo, refuta que en la emisión del mismo, no convocó a ningún proceso social de participación, no hay acuerdos ni consenso social o con organismos civiles, por lo que se trata de un programa más de buenas intenciones que de acciones de política efectiva.</li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
<b>Política de Estado en materia de derechos humanos.</b>	Mesura de ONG ante compromisos gubernamentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La esperanza de OSC de que el gobierno federal desplegara acciones contundentes se convierte paulatinamente en un sentimiento de disgusto, rechazo y repudio.</li> <li>• En abril de 2001, el Centro Prodh difunde un balance de los primeros cien días del gobierno de Fox.  Anticipa que habrá continuidad con la visión de los gabinetes priístas con graves implicaciones a los derechos económicos y sociales de los mexicanos.</li> <li>• En octubre de 2001, muere la defensora de derechos humanos Digna Ochoa. En el lugar del deceso, aparece una amenaza de muerte contra miembros del Centro Prodh.  El suceso representa el primer eslabón del enrarecimiento de la relación ONG-gobierno, al sembrar la sospecha de la responsabilidad del Estado, diluye la esperanza de las OSC en el compromiso del gobierno para respetar los derechos humanos y se agudiza la decepción hacia éste.</li> <li>• En mayo de 2002, Amnistía Internacional sostiene que en México continúan los asesinatos contra defensores de derechos humanos, tortura, detenciones arbitrarias, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales y encarcelamiento de presos de conciencia, cometidos por cuerpos policiales. Denuncia que ante todos estos problemas, prevalece impunidad.</li> <li>• A lo largo de 2002, se comienza a crear una imagen negativa del gobierno que lo estigmatiza como represor.</li> <li>• En 2003, ONG externalan su inconformidad por resultados marginales hasta ese momento obtenidos sobre delitos del pasado, guerra sucia y feminicidios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al concluir la administración gubernamental 2000-2006, los infortunios en las decisiones, los resultados adversos y saldos en el rubro de derechos humanos, implican que el legado del foxismo en el tema, impacte negativamente la relación del gobierno federal con OSC y configura un horizonte de agudas complicaciones en el entendimiento de ambos actores.</li> <li>• A ello contribuye también el desatino del candidato del PAN a la presidencia de la República, dado que durante la campaña electoral en 2006, cancela un encuentro con ONG de derechos humanos en el que le presentarían una Agenda Ciudadana en la que el tema ocupa un lugar preponderante.  El hecho se magnifica cuando trasciende que el encuentro se cancela para atender otro compromiso de campaña, además de que promete reprogramar la reunión, sin que ello suceda.  El incidente siembra en las ONG la idea de que para Felipe Calderón no es relevante escucharlas y que el tema de derechos humanos no es relevante.</li> <li>• Previo a su ascunción como presidente, ONG proyectan escenarios negativos en los que vaticinan que el panorama en el tema de derechos humanos es desalentador, ante la continuidad del modelo económico y la premisa de que será un gobierno de “mano dura”.</li> <li>• Una vez investido como presidente, ONG le demandan explicar la estrategia política que asumirá para atender los problemas vinculados a los derechos humanos.</li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
	<p>Mesura de ONG ante compromisos gubernamentales.</p> <p>(continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fox envía al Senado en abril de 2004, una iniciativa para reformar la Constitución e introducir el concepto de derechos humanos.</li> </ul> <p>La iniciativa se convierte en factor de desacuerdo entre ONG y gobierno, dado que la versión enviada al Senado, difiere de los acuerdos firmados entre ambas partes.</p> <p>El disgusto de las ONG da lugar a que condicionen la interlocución con el gobierno, a la creación de un mecanismo de seguimiento que garantice los acuerdos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al finalizar 2004, el Centro Prodh señala que a cuatro años de la alternancia, en comparación con los gobiernos priístas prevalece sólo un cambio retórico en el discurso del Ejecutivo federal, pues siguen vigentes desempleo, cacicazgos, inseguridad, pobreza, tensión y resentimiento social.</li> <li>• El Prodh considera en diciembre de 2005, que la idea gubernamental de formar una política de Estado en derechos humanos, equivale a buenas intenciones.</li> </ul> <p>Por su política exterior en derechos humanos, el Prodh califica al Estado mexicano como “candil de la calle”, mientras prevalece “la oscuridad en la casa”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG asumen que la intención de Fox de instaurar una política de Estado en materia de derechos humanos, ha fracasado por la actitud de marginación, discriminación y desprecio hacia OSC mostrada por las instituciones.</li> </ul> <p>Al finalizar 2006, el gobierno es evaluado por grupos e instituciones de derechos humanos, concluyendo que las expectativas de cambio generadas fueron defraudadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La CNDH señala que Fox deja a su sucesor una <i>herencia maldita</i> al no cumplir con su oferta y dejar graves pendientes como incremento de tortura e impunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al transcurrir los cien primeros días de gobierno, ONG afirman que Calderón no ha definido su política en el tema ni ha renovado con la Oficina del Alto Comisionado el acuerdo de cooperación técnica, al tiempo que denuncian acciones del gobierno que las marginan de los procesos de la Comisión Gubernamental y del Comité de Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos en que cotidianamente participan.</li> <li>• En agosto de 2007, Amnistía Internacional califica la política de derechos humanos del gobierno de México como “esquizofrénica”. Señala que las autoridades juegan a las “<i>escondidillas</i>” utilizando el federalismo para evadir su responsabilidad en la materia.</li> </ul> <p>Al finalizar 2007, el Prodh presenta su balance anual en el tema, que abarca el primer año del gobierno de Felipe Calderón, destacando los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afirma que la continuidad del proyecto económico y la falta de claridad en la política de derechos humanos, impiden el respeto de los mismos.</li> <li>• Considera que la ejecución de acciones de combate a la delincuencia, propician graves violaciones a los derechos humanos por parte de militares y policías.</li> <li>• Afirma que en el proyecto de reformas constitucionales en materia de justicia y seguridad, prevalecen violaciones a los derechos humanos, como el allanamiento sin orden judicial y elevar a rango constitucional el arraigo.</li> </ul> <p>La escasa atención al esclarecimiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos en décadas pasadas, evidencia el desdén gubernamental que opta por perpetrar la impunidad y restar importancia al tema.</p>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
	<p>Mesura de ONG ante compromisos gubernamentales. (continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en México, afirma que durante la administración foxista no hay contundencia en la protección de los derechos humanos, persistiendo violaciones en diversos temas.</li> <li>• Human Rights Watch afirma que los esfuerzos de Fox para atender los derechos humanos son ambiciosos en su diseño, pero en la práctica no alcanzan sus objetivos principales.</li> <li>• El Prodh afirma que Fox deja un saldo de violaciones sistemáticas, muchas de ellas con respaldo legal, como aumento de penas y reducción de vigencia de la presunción de la inocencia, persistencia de represión e impunidad, criminalización de la disidencia, participación militar en cuerpos policiacos, asesinato de periodistas y defensores de derechos humanos, legalización de despojo a pueblos indígenas, incremento de pobreza, feminicidios e irresolución en delitos del pasado.</li> <li>• El Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Feminicidio en Ciudad Juárez, señala que al finalizar el sexenio de Fox, los familiares de las víctimas no conocen la verdad ni los resultados de estudios realizados a víctimas, en la mayoría de los casos se ignora quienes son los responsables, negándose además el derecho a la reparación del daño.</li> </ul> <p>El Observatorio afirma que la Fiscalía no investiga exhaustivamente, por lo que al final del sexenio, ningún funcionario identificado como presunto responsable, es sometido a algún proceso judicial.</p> <p>Adicionalmente, denuncia fabricación de culpables e impunidad, al documentar torturas contra detenidos para arrancarles confesiones falsas, así como asesinatos contra abogados defensores de los indiciados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tibia actuación de las autoridades en materia migratoria e ignorancia sobre la situación de migrantes de otros países.</li> <li>• La aparición de movimientos emergentes con formas de expresión inusuales, incomoda al Estado, que muestra debilidad por sus instituciones precarias y falta de mecanismos para dar respuestas a las demandas sociales, optando por retrasar el diálogo y hacer uso excesivo de la fuerza y criminalizando la protesta social.</li> <li>• En mayo de 2008, se suscita un hecho sin precedente. En medios de comunicación se filtra que el representante de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU en México, sería removido por presiones del gobierno.</li> </ul> <p>El móvil es supuestamente la actitud crítica del funcionario de la ONU que incomoda al gobierno.</p> <p>Aunque la cancillería deslinda al gobierno de tales presiones, ONG aportan pruebas de la injerencia gubernamental en la remoción.</p> <p>Luego del "incidente" ONG señalan que en el gobierno de Felipe Calderón, continúa deteriorándose la situación de los derechos humanos, por la persistencia de detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones por parte del Ejército, criminalización de la protesta social y el incremento de desapariciones forzadas.</p>

MATRIZ PROSPECTIVA			
Valoración		Análisis	
		Retrospectiva	Coyuntura
Indicadores	Índices	2000-2006	2007-2009
	<p>Mesura de ONG ante compromisos gubernamentales.</p> <p>(continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En relación a los delitos del pasado, la creación de una Fiscalía Especial no es la respuesta a las aspiraciones de las ONG que esperaban una Comisión de la Verdad.</li> </ul> <p>Su creación y la designación del fiscal, son una decisión presidencial unilateral.</p> <p>Entre las anomalías de la fiscalía, sobresale ambigüedad de su mandato; intención de perdonar vía una amnistía a culpables; personal carente de conocimiento sobre el contexto histórico de los delitos; negligencia en integración de averiguaciones; y complacencia con el Ejército.</p> <p>La fiscalía se ufana de alcanzar logros, inscritos en un informe preliminar que no fue difundido oficialmente, sino filtrado a medios de comunicación.</p> <p>Aparentemente, la demora en la presentación del informe, se debe a que la PGR y la Fiscalía intentan "limpiarlo" de señalamientos contra el Ejército.</p> <p>Al concluir el sexenio el fiscal es señalado por presunto desvío de recursos, persecución y por el delito de prevaricación, al fabricar pruebas falsas contra presuntos responsables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En septiembre de 2008, con motivo del Segundo Informe de gobierno, la Red Nacional de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, señala que Felipe Calderón destina a la situación de derechos humanos un lugar marginal, lo que refleja la desatención que en la política de hoy juega el tema.</li> <li>En junio de 2009, ONG critican que el gobierno de México haya rechazado ocho de 91 recomendaciones relativas a fuero militar, arraigo y reactivación de una oficina que investigue los crímenes del pasado, giradas por el Consejo de Derechos de la ONU, en el marco del Examen Periódico Universal.</li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
PLANEACION PROSPECTIVA			
ESCENARIOS 2012			
TENDENCIAL	CATASTROFICO	UTOPICO	FUTURIBLE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La proyección es poco halagüeña. Transita en dos etapas, en la misma dirección y ritmos diferenciales, con mayor aceleración en la segunda.</li> <li>• En el período 2000-2006 la tendencia apunta hacia la descomposición de la relación ONG-gobierno, la cual evoluciona en perspectiva de la sociedad civil en el rango esperanza/disgusto/rechazo/repudio.</li> <li>• En 2007-2008 la tendencia negativa se agudiza con mayor premura.</li> </ul> <p>Las ONG denuncian estar marginadas de los mecanismos de atención a los derechos humanos.</p> <p>Asumen que el gobierno muestra <i>desdén</i> hacia el tema y su política en la materia es <i>esquizofrénica y tibia</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las OSC proyectan una relación tensa con el gobierno por la apremiante situación de derechos humanos, con base en las siguientes premisas: <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Ocupan un lugar marginal en la agenda gubernamental;</li> <li>➢ Es un régimen de <i>mano dura</i>;</li> <li>➢ El Programa Nacional contiene sólo buenas intenciones y carece de acciones de política efectiva;</li> <li>➢ Resultados desfavorables por la aplicabilidad del modelo económico.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las condiciones requeridas para que la relación de tensión entre las OSC y el gobierno federal se rompa y los derechos humanos dejen de atenderse por el Estado son: <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Las violaciones a derechos humanos se agudizan y el Estado se desiste de aplicar mecanismos eficientes de atención con base en los instrumentos internacionales de los que es parte y las recomendaciones giradas por organismos y ONG internacionales;</li> <li>➢ La política gubernamental de derechos humanos se suspende sin razón justificada;</li> <li>➢ El gobierno abandona sus principios democráticos o en nombre de la democracia impone un estado de excepción, una dictadura o un régimen totalitario;</li> <li>➢ La disfunción estatal, acelera la condición de Estado fallido.</li> <li>➢ Las condiciones de pobreza e iniquidad, injusticia y hartazgo social propician una nueva revolución en México.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación de la democracia</li> <li>• Relación cordial entre OSC y gobierno federal por los siguientes logros: <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ El Estado mexicano cumple a cabalidad su obligación de proteger y garantizar los derechos humanos;</li> <li>➢ Armonización de la Constitución Política con el derecho internacional de los derechos humanos;</li> <li>➢ Resolución de delitos del pasado y erradicación violencia de género;</li> <li>➢ Salvaguarda plena de derechos colectivos de los pueblos indígenas;</li> <li>➢ Acceso y goce pleno de la población a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales;</li> <li>➢ Supresión del concurso de fuerzas armadas en tareas civiles y conjunción de acciones de prevención del delito con las de procuración y administración de justicia;</li> <li>➢ El Sistema Público de Derechos Humanos amplía el mandato de la CNDH, reglamenta evaluación de sus funciones, transparente atención a quejas y crea un banco de datos de quejas y recomendaciones emitidas por CNDH y comisiones estatales;</li> <li>➢ Garantías plenas para el trabajo de defensores de derechos humanos.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre las acciones susceptibles de alcanzar sobresalen: <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Introducción plena del concepto de derechos humanos en la Constitución;</li> <li>➢ Ratificar mecanismos e instrumentos pendientes, eliminar reservas a tratados, así como armonización e implementación de estándares internacionales;</li> <li>➢ Anular la figura de arraigo, la prisión preventiva automática y el régimen de excepción a la delincuencia organizada;</li> <li>➢ Desmilitarizar acciones de seguridad pública y eliminar la extensión del fuero militar;</li> <li>➢ Normar uso de la fuerza por cuerpos de seguridad;</li> <li>➢ Investigar y sancionar de modo efectivo la tortura; desapariciones forzadas y delitos del pasado; agresiones, desapariciones y asesinatos de periodistas; y violencia de género;</li> <li>➢ Garantizar la libertad de expresión;</li> <li>➢ Acceso a la justicia a migrantes en situación irregular;</li> <li>➢ Garantizar los llamados DESCA;</li> <li>➢ Combatir la trata de personas;</li> <li>➢ Respeto a los derechos de pueblos indígenas.</li> </ul> </li> </ul>

MATRIZ PROSPECTIVA			
PLANEACION ESTRATEGICA			
CONSTRUCCION DEL ESCENARIO FUTURIBLE			
2010	2011	2012	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar reformas que incluyan integralmente el concepto de derechos humanos en la Constitución General de la República.</li> <li>• El Poder Ejecutivo debe firmar en su totalidad los tratados internacionales de derechos humanos y eliminar las reservas impuestas. El Senado debe proceder a su ratificación.</li> <li>• Reconocimiento pleno por parte del Estado al trabajo de los defensores de derechos humanos.</li> <li>• El Poder Legislativo debe promover el proceso de armonización para que la legislación nacional exprese los principios de derechos humanos inscritos en los tratados internacionales. Al mismo proceso deberán someterse los cuerpos normativos de las entidades federativas.</li> <li>• Ejecutar en su totalidad y a la brevedad, las recomendaciones derivadas del Mecanismo de Examen Periódico Universal que aplica el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.</li> <li>• Reformar la Ley y Reglamento de la CNDH para transparentar la selección de sus autoridades, que garantice su autonomía y funcionamiento eficaz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El tema de derechos humanos debe ubicarse en un lugar prioritario en la agenda gubernamental.</li> <li>• Alcanzar la plena libertad de expresión y erradicar la violencia, persecución y ejecución de quienes ejercen el periodismo.</li> <li>• Flexibilidad en la ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos que permita la inclusión de todas las recomendaciones que en los diversos rubros existen y que no están reflejadas en sus metas.</li> <li>• Erradicación de todas las formas de discriminación</li> <li>• Solución definitiva a los delitos del pasado, que permita sancionar a presuntos responsables, conocer la verdad histórica, reparación del daño y garantizar la no repetición.</li> <li>• La atención a los derechos económicos, sociales y culturales, debe alcanzar estándares de eficacia, que reposicionen los niveles de vida a un rango similar al de países desarrollados</li> <li>• Establecer un Consejo Económico y Social de Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desmilitarización de las acciones de seguridad pública y haber consolidado la integralidad a su atención.</li> <li>• Concluir homologación de los derechos de las víctimas en todas las legislaciones del país.</li> <li>• Erradicación del feminicidio en México y cualquier forma de violencia de género.</li> <li>• Instrumentación de políticas públicas que reconozcan plenamente los derechos de los pueblos indígenas; atención oportuna y eficaz a conflictos agrarios; garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas e integrar a la mujer indígena al desarrollo.</li> <li>• Aplicación de nuevos modelos de penas para los responsables de delitos culposos, como trabajo a favor de la comunidad, tratamiento en libertad y confinamiento.</li> <li>• Hacer efectiva la sanción a violaciones contra migrantes, despenalizar la migración y erradicar la utilización de cárceles como estaciones migratorias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones perceptibles de una democracia de calidad.</li> <li>• México deberá avanzar significativamente en el respeto a los derechos humanos, de forma tal que de acuerdo al índice de la organización internacional <i>Auditoria Mundial</i>, que considera derechos políticos, civiles, libertad de prensa y corrupción, nuestro país deberá ubicarse como mínimo en las primeras 30 posiciones, de un total de 150 países evaluados. (en 2006, México se ubica en el lugar 61).</li> <li>• OSC de derechos humanos mexicanas, reconocen la viabilidad, eficacia y oportunidad de las acciones gubernamentales en el tema de los derechos humanos, lo que eventualmente dará lugar a un acercamiento armónico en la relación ONG-gobierno.</li> </ul>

## MATRIZ PROSPECTIVA

### ACCIONES ESTRATEGICAS Y REQUERIMIENTOS POLITICOS Y SOCIALES

- a) Avanzar hacia la consolidación de la democracia, con el concurso de los poderes de la Unión y la sociedad civil, en una dirección que retribuya elementos de calidad, principalmente en dos aspectos: construcción de ciudadanía y respeto pleno de derechos humanos, sin soslayar la rendición de cuentas y Estado de derecho.
- b) La ciudadanía sigue siendo un déficit en la democracia mexicana. Se requiere que nuestra democracia abandone su estatus de “electoral” para convertirse en democracia de ciudadanía, para lo cual debe alentarse la participación e incrementar sustancialmente las condiciones de la cultura política.
- c) La esperanza de justicia y progreso de la ciudadanía, debe atenderse y obtener logros tangibles. En su caso, la no atención y ausencia de logros, encierra el peligro de que la democracia se perciba como irrelevante, hecho que alimenta la idea contemporánea de *Estado fallido*.
- d) Acciones integrales de gobierno que otorguen sustentabilidad a la democracia, cuyo baluarte sea riqueza/democracia y diluya el binomio pobreza/libertad.
- e) Revertir la debilidad estatal que ha implicado que la democracia sólo mejore escasamente el respeto a los derechos humanos básicos, al tiempo de mostrar su incapacidad de asegurar el estado democrático de derecho.
- f) El Estado debe transformarse estructural y funcionalmente, con el fin de dejar de ser rehén de poderes fácticos e intereses particulares que vulneran la voluntad general y los derechos humanos.
- g) Es imperante que el Estado mexicano adquiera carácter de universalidad, en el sentido de llegar a todos los sectores sociales y a todo el territorio por igual. La ausencia del Estado genera pobreza legal, por lo que la legalidad trunca del Estado conduce a una democracia trunca.

#### 4.4.2 Predominio de síntomas catastróficos hacia 2012

El camino hacia la consolidación de la democracia mexicana es un proceso que aún requiere un período de tiempo que pudiera ser relativamente largo.

Recordemos que Sergio Aguayo afirma que la consolidación se podría alcanzar tal vez en el 2013, mientras que Jorge G. Castañeda, sugiere que se puede prolongar por 20, 30 o 40 años más.<sup>478</sup>

En ese lapso, una posibilidad es que la democracia adquiera paulatinamente las condiciones necesarias de calidad, con lo que los derechos humanos serían plenamente respetados y garantizados y la relación de las OSC con el gobierno federal se tornaría cordial y de confianza mutua. Sin embargo, otra probabilidad es que no se consolide y se registre un retroceso.

En este contexto, el ejercicio prospectivo formulado se ubica en el 2012, dado que se trata de un momento histórico que guarda un amplio significado en la construcción del futuro, toda vez que representa para México la conclusión del gobierno de Felipe Calderón, la cual antes de arribar a ese momento, enfrentará vicisitudes que podrían darle mayor factibilidad de ocurrencia, al escenario catastrófico.

Sin embargo, no debe perderse de vista que desde el año 2000 el gobierno federal ejecuta acciones programáticas que buscan desde su perspectiva consolidar una política de Estado en materia de derechos humanos, aunque los resultados más óptimos no se lograrían en 2012, sino casi veinte años después, según puede leerse en las metas de la estrategia *México Visión 2030*, hecho que en su caso, haría más factible la ocurrencia del escenario tendencial al finalizar la actual administración gubernamental, y para entonces, el escenario utópico continuaría posicionándose en un lugar de mayor oportunidad que el futurible.

Tampoco debe soslayarse que como efecto de las recomendaciones emanadas del Examen Período Universal (EPU) al que el Consejo de Derechos Humanos de

---

<sup>478</sup> Ver capítulo dos de esta investigación.

la ONU aplica a México en 2009, se aceleren las acciones gubernamentales en el tema y se logre alcanzar el escenario futurible en el 2012.<sup>479</sup>

Los factores que en el caso del escenario catastrófico influirían para ubicarlo con una alta probabilidad de ocurrencia en el 2012 son múltiples y de diversa naturaleza.

El factor de mayor contundencia tiene que ver con el hecho de que más allá de las acciones positivas que a partir del año 2000 se han llevado a cabo en todos los órdenes, no sólo en el de los derechos humanos, aparecen como insuficientes y lejos de la expectativa que la alternancia generó.

Al respecto, Porfirio Muñoz Ledo afirma que el gobierno de Fox, puede considerarse como el “sexenio de las oportunidades perdidas”, dada la inmensa desproporción entre lo que se esperaba alcanzar y el indecible desastre en que termina.

Sostiene que “cualquiera que sea el ángulo desde el que se analice la conducta de Fox, la conclusión es negativa... las cifras macroeconómicas no sirven para ocultar la falta de crecimiento, el dramático descenso en el empleo, el incremento exponencial de la emigración, la ruina de la educación pública, el deterioro de las instituciones, la reproducción incontenible de la corrupción y el fracaso contundente de la política exterior”.<sup>480</sup>

También afirma que “resalta el retroceso del Estado frente a los poderes fácticos: la dependencia servil ante el interés extranjero, el predominio deliberado de los monopolios sobre el mercado y sobre la conciencia pública, la extensión del

---

<sup>479</sup> El Consejo emitió a México 91 recomendaciones de las cuales, 83 fueron aceptadas por el Gobierno mexicano y 8 fueron rechazadas. Las recomendaciones no aceptadas son: adecuar el término delincuencia organizada con el definido por la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada; abolir la práctica del arraigo; asegurar la primacía de la jurisdicción civil sobre el sistema de justicia militar en todo el país; extender la jurisdicción civil sobre los casos de violaciones de derechos humanos cometidos por militares; seguimiento de las recomendaciones del Comité Contra la Tortura y la oficina del Alto Comisionado de la ONU para garantizar que sean los tribunales civiles quienes juzguen las violaciones a los derechos humanos cometidos por militares; adoptar las medidas necesarias para la protección de los derechos humanos en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada; revisar las disposiciones legales para garantizar que las violaciones de derechos humanos cometidas por militares sean juzgadas por tribunales civiles; y restablecer la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, o crear una oficina similar. Ver el sitio [www.hchr.org.mx](http://www.hchr.org.mx).

<sup>480</sup> Muñoz Ledo, Porfirio. La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica. pp. 311.

crimen en todas sus expresiones y el señorío del narcotráfico sobre los poderes públicos en todo el territorio de la Nación”.<sup>481</sup>

Con una visión pesimista, alerta que “México va camino en convertirse en un *Estado fallido*... ahora es un Estado disfuncional, subordinado y corrupto... vamos en camino a una catástrofe mayor”.<sup>482</sup>

La idea del *Estado fallido*, puesto recientemente en la palestra de los debates de la ciencia política por Noam Chomsky, hace alusión a las disfunciones del Estado.

Efectivamente, por sus disfunciones, el Estado en México camina hacia su fracaso. Estudios recientes al respecto, afirman que el fracaso del Estado refiere su incapacidad para proveer bienes políticos fundamentales asociados a la estabilidad, es decir, un Estado fracasa si es deficiente en áreas como seguridad, sistema político, estado de derecho, administración y bienestar social.<sup>483</sup>

El concepto de *Estado fallido* ha atraído incluso, la atención de organismos económicos internacionales. El Banco Mundial define “como países de recursos bajos bajo stress, a los que tienen políticas, instituciones y gobiernos débiles”.<sup>484</sup>

El interés por el concepto ha motivado estudios de los que se han derivado listas que analizan diversos grados de Estados fallidos. Por ejemplo, el Fondo para la Paz, organización independiente para el estudio de los derechos humanos y el desarrollo de las naciones,<sup>485</sup> ubicada en Estados Unidos, clasifica en 2008 a México en el lugar 105 en el ranking de estados fallidos.

En el mapa, México aparece como uno de los países con estatus de "*alerta*", un nivel antes de ser 100% Estado fallido. Nuestro país tiene un promedio de 72.2, resultado de doce indicadores, en los que el riesgo más bajo 0 y el más alto 100.

Los indicadores que determinan ese estatus y para los cuales cada país recibe una calificación, incluyen:

---

<sup>481</sup> *Ibíd.*

<sup>482</sup> *Ibíd.* pp. 357.

<sup>483</sup> Tedeso, Laura. El Estado en América Latina ¿fallido o en proceso de formación?. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Working Paper 37. España. Mayo 2007. pp. 1.

<sup>484</sup> *Ibíd.* pp. 2.

<sup>485</sup> Ver pagina web fundforpeace.org.

- Presiones demográficas en aumento;
- Movimiento masivo de refugiados;
- Legado de grupos buscando venganza;
- Conflicto humano crónico y sostenido;
- Desarrollo económico dispar;
- Declive económico severo;
- Deslegitimación del Estado;
- Deterioro de los servicios públicos;
- Suspensión o aplicación arbitraria del Estado de derecho;
- Amplia violación de los derechos humanos;
- Aparato de seguridad comportándose como "estado dentro del estado";
- Encumbración de élites fácticas;
- Intervención de otros Estados o factores políticos externos.

Dentro de estos indicadores, entre las calificaciones recibidas por México son:

- Desigualdad económica: 8.4 (siendo 0 la mejor calificación y 10 la peor);
- Amplia violación de los derechos humanos: 5.1;
- Conflicto humano crónico y sostenido: 7;
- Presiones demográficas en aumento: 7;
- Intervención de otros países o factores políticos externos: 6.5.

Los datos ofrecidos por el Fondo para la Paz, son preocupantes porque efectivamente, dejan entrever una situación poco halagüeña para México, no sólo en el rubro de los derechos humanos.

En una entrevista que el diario Excélsior realizó a Joelle Burbank, una de las responsables de Fondo para la Paz en la elaboración del informe sobre Estados fallidos, señala que la situación de México es de riesgo y afirmó que “el colapso de

un Estado usualmente llega como sorpresa, tiene una aparición rápida y plantea problemas graves”, sin embargo, también puntualiza que “las posibilidades de que México atraviese por situaciones tan adversas son pocas”.<sup>486</sup>

No obstante la opinión de Burbank, no es pertinente echar las campanas al vuelo y pensar que no pasa nada, al contrario, más allá de la opinión, los números y posición de México en el estudio de Fondo para la Paz, debe observarse como un foco rojo que se esta encendiendo para alertar de un riesgo: el de la inestabilidad en México.

Sin ánimo de parecer pesimista, recordemos que la historia del país nos muestra que en dos ocasiones: 1810 y 1910, nuestro país sufrió el rompimiento del *status quo* establecido, y aunque no estoy sugiriendo que en 2010 pueda repetirse un hecho de esa magnitud, la coyuntura no deja de ser emblemática, por lo que requiere atención.

#### **4.4.2.1 2010: el estigma de la Revolución o la repetición de la historia**

A partir de la llegada de los conquistadores, la historia de México se ha caracterizado por múltiples, sistemáticos y permanentes infortunios para los mexicanos, que llevan a la gesta emancipadora de 1810 luego de tres siglos de opresión, explotación y denigración.

Al nacer a la vida independiente, México se convulsiona por la inestabilidad política y la consecuente pobreza como secuela para la población, situaciones que se prolongan a lo largo del siglo XIX.

El porfiriato con su lema “orden y progreso” crea condiciones nuevas políticas y económicas para el país. Pone orden en lo político y atrae un progreso que no logra sacar al país de la pobreza, hecho que con el rompimiento del orden impuesto en lo político, configura condiciones propicias para la Revolución.

Este episodio de nuestra historia, que tiene un carácter eminentemente social, es base de la Constitución de 1917 que recoge en su letra los anhelados derechos

---

<sup>486</sup> “Alertan sobre la debacle del Estado” en Excélsior. México. Enero 14, 2009. pp. 15.

políticos, civiles, económicos, sociales y culturales que en proporción importante no se han alcanzado y las condiciones sociales adversas que dieron origen a la Independencia y la Revolución siguen vigentes.

En relación al periodo colonial de nuestra historia, Fray Barlolomé de las Casas señala:

*“Ninguna otra pestilencia pudo el diablo inventar para destruir todo aquel orbe [el de los aztecas], consumir y matar todas aquellas gentes y despoblar como ha despoblado tan grandes y tan poblados reinos... sus infelices tiranos comenderos, cometen violencias, crueldades, latrocinios continuos y homicidios... los indios padecen continuos tormentos, robos, injusticias en sus personas, hijos mujeres y bienes...”*<sup>487</sup>

Adicionalmente, las Leyes de Indias resultan nocivas para el mexicano, pues por ellas, los indígenas no podían celebrar contrato ni contraer compromiso alguno, en contraste, para el trabajo se les consideraba como bestias.

Es elocuente la afirmación del Barón de Von Humboldt quien en su obra titulada “Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España”, califica a esta al inicio del siglo XIX como el país de la desigualdad.<sup>488</sup>

Es sin duda, vergonzoso que iniciado el siglo XXI se mantenga esa situación y pero aún, que la tendencia sea a aumentar.

En 1810, la Nueva España se componía con corta diferencia de cuatro millones y medio de habitantes, que se pueden dividir en tres clases, españoles, indios y castas.

Los españoles “comprendían un décimo del total de la población y ellos solos tienen casi toda la propiedad y riquezas del reino. Las otras dos clases, que comprenden los nueve décimos, se pueden dividir en dos tercios, los dos de castas y uno de indios puros. Estas clases se hallan en el mayor abatimiento y

---

<sup>487</sup> Sayeg. pp. 23.

<sup>488</sup> Ibídem. pp. 28.

degradación. El color, la ignorancia y la miseria de los indios los coloca a una distancia infinita de un español”.<sup>489</sup>

Es inaudito, guardando las proporciones históricas debidas, la información que revela que en 2008, casi doscientos años después, sigue habiendo un puñado de ricos y una enorme masa de miserables.

En México, “las 39 familias más acaudaladas suman en total una riqueza de alrededor de 135 mil millones de dólares, alrededor de 13.5% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, encabezados por el empresario Carlos Slim Helú”.

Específicamente, tenemos que “los hombres de negocios y las familias con mayores fortunas, propietarios de empresas cotizadas en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), obtienen por dividendos un promedio anual de 500 millones de dólares... el escalafón lo lidera Carlos Slim y su familia, propietarios de compañías tales como los gigantes de las telecomunicaciones Telmex y América Móvil, el consorcio Grupo Carso, el Grupo Financiero Inbursa y la constructora Ideal... Slim, quien adquirió el 20% del banco español La Caixa y el 15% de Gas Natural México, a través de Inbursa, acumula una fortuna de unos 65 mil 34.7 millones de dólares... al empresario lo siguen el industrial Germán Larrea, dueño del gigante mexicano del cobre Grupo México, con una riqueza de 8 mil 873.4 millones de dólares; y muy de cerca Ricardo Salinas Pliego, propietario de Elektra, TV Azteca y Iusacell, con 8 mil 818.6 millones de dólares... la mujer más rica del país, sigue siendo la ejecutiva María Asunción Aramburuzabala, poseedora de 10% de la cervecera Modelo, quien se ubica en el puesto trece de la lista con 2 mil 27.6 millones de dólares”.<sup>490</sup>

Otros ricos de esa lista son: Alberto Bailleres y familia, accionistas de Industrias Peñoles, el Palacio de Hierro, GNP y Profuturo; G. Lagüera, C. Ayala, Bailleres G., G. Garza. M Suberville, R. Michel y D. Michel accionistas de Fomento Económico Mexicano (Femsa), el principal embotellador de cocacolas en América Latina; Francisco Javier y Ricardo Martín Bringas, dueños de Soriana; Antonio del Valle

---

<sup>489</sup> Cue Cánovas, Agustín. Historia Social y Económica de México. Ed. Trillas. México. pp. 211.

<sup>490</sup> “En manos de 39 familias, 13.5% del PIB” en El Universal on line. México, julio 2, 2008.

Ruiz, accionista de la petroquímica Mexichem; Lorenzo Servitje Montul, principal socio de la panificadora trasnacional Bimbo; las familias Arizpe, Barragán y Fernández, dueños de Arca, segunda mayor embotelladora de productos Coca Cola; y Roberto González Barrera, propietario de Banorte y Gruma.<sup>491</sup>

Para 1910 el balance de las condiciones de vida de la población es realmente negativo. Así, “la gran mayoría de los trabajadores mexicanos de la época porfiriana vivieron y desempeñaron su labor en condiciones deplorables; el salario real se mantuvo constante a todo lo largo del periodo, no obstante el crecimiento de la productividad. Entre 1880 y 1910 los salarios fluctuaron en niveles ínfimos, de alrededor de 17 centavos diarios como salario mínimo, a niveles tope que en promedio no pasaron de 2.50 pesos como salario mínimo. Con demasiada frecuencia el pago se hacía en especie y no en efectivo, frecuentemente con vales, con la finalidad de que el trabajador se viera obligado a canjearlos por artículos de primera necesidad en las tiendas de raya que eran propiedad de los dueños de las haciendas o fabricas”.<sup>492</sup>

En el discurso pronunciado por Venustiano Carranza el 24 de septiembre de 1913 en Hermosillo, Sonora, donde buscaba unificar fuerzas y los ideales revolucionarios advirtió:

*“... sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas y no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas; es algo más grande y sagrado, es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional”.*<sup>493</sup>

---

<sup>491</sup> *Ibíd.*

<sup>492</sup> Delgado de Cantú, Gloria. *Historia de México. El proceso de gestación de un pueblo.* Ed. Prentice Hall. pp. 556.

<sup>493</sup> *Ibíd.* pp. 77.

Este discurso en 2009, parece adaptarse a la situación que actualmente prevalece. En contraste con la lista de los mexicanos más acaudalados en 2008, las cifras de pobreza en México siguen siendo alarmantes.

Según el Banco Mundial, “20 millones de mexicanos viven con un ingreso de 23 pesos al día y más de 50% de la población vive en la pobreza, en rangos que van del umbral a lo extremo. El Banco Mundial establece que México es la economía número 68 del mundo en materia de ingreso *per cápita*, aunque la décima más grande del orbe con un Producto Interno Bruto de 637.2 mil millones de dólares. Es decir, hay riqueza y estabilidad macroeconómica, pero la mayoría de la población mexicana es muy pobre, lo que demuestra una injusta distribución del ingreso a niveles no sólo preocupantes por lo que significan posibles explosiones sociales, sino por la tragedia de quien vive esta situación”.<sup>494</sup>

Las referencias históricas anteriores, muestran que en tres momentos coyunturales de la historia: 1810, 1910 y en vísperas del 2010, prevalecen condiciones similares de pobreza que influyeron decisivamente a la guerra de Independencia y a la Revolución mexicana.

Al respecto, Jorge Sayeg señala que “los últimos gobiernos han hecho más opulentos a los opulentos y más indigentes a los indigentes y ello, como es natural, ha hecho que el descontento sea cada vez mayor”.<sup>495</sup>

En este rubro es pertinente advertir que hoy a casi dos siglos de iniciado el movimiento emancipador, parece que el ideal de Don José María Morelos y Pavón inscrito en “*Sentimientos de la Nación*” que buscaba superar la pobreza, sigue sin alcanzar su cometido.

El punto 12 de ese documento, que forma parte del contenido de la Constitución aprobada por el Congreso de Anáhuac en 1813 establece:

*“Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se*

---

<sup>494</sup> “Pobreza en México, un gran problema” en El Universal on Line. Sección Editorial.

<sup>495</sup> Sayeg Helú, Jorge. México: 2010. Ed. Libros para todos. pp. 116.

*aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto*<sup>496</sup>

Estos postulados que sin duda representan el pensamiento social de Morelos, buscaban junto con la independencia política, superar la miseria que laceraba a los mexicanos, así como construir un país igualitario, equitativo y justo, que valga mencionar, aún dista de serlo.

Sayeg afirma que nuestro país vive una especie de Neoporfirismo: “el paralelismo que parece existir entre los años finales del siglo XX y los que nuestro país vivió al finalizar el siglo XIX, pues hoy como entonces, las críticas al gobierno, los brotes de descontento y los buenos propósitos se suceden en el seno de una sociedad carcomida por un autoritarismo que aún no hemos podido erradicar”.

“La única diferencia, sería tal vez, la intolerable corrupción que hoy por añadidura, nos corroe y nos hace todavía más negativo para el momento actual el balance que pudiera establecerse entre ambas épocas de nuestra historia. Y es que en este presente, como en aquel entonces, hemos relegado nuestra gravísima problemática social, ante la prioridad que estamos dando a factores económicos, que nos han traído a privilegiar a una determinada y bien identificada clase social, como hace un siglo lo hicieron con los llamados científicos”.<sup>497</sup>

Por su parte, James Pick en su análisis sobre el comportamiento de la pobreza hacia el 2002 afirma que “a pesar de los notables esfuerzos, todo parece indicar que la reducción de la pobreza en México no se logrará en el corto plazo”.<sup>498</sup> Considera que para 2020 la reducción de la pobreza será moderada de entre 9 y 15%.

Me parece que para alejar el riesgo de una revolución en 2010, se requiere una política de desarrollo económico integral efectiva que promueva la creación de riqueza y su distribución equitativa entre la población.

---

<sup>496</sup> *Ibíd.* pp. 36.

<sup>497</sup> *Ibíd.* pp. 110.

<sup>498</sup> Pick Bloch, James. “Los factores de la pobreza en México en la década de los noventa y su comportamiento futuro 1990-2020” en México hacia el 2025. pp. 572.

Sin embargo, hay indicios de que algunos segmentos de la sociedad comienzan a hacer llamados a organizar un levantamiento. Esta situación puede representar el inicio de lo que no se desea para México pero que en 1810 y 1910 sucedió ante situaciones de pobreza y apremio social.

Sirvan a manera de ejemplo de lo anterior, los siguientes aspectos:

- Campesinos del estado de Guerrero, revelaron en una entrevista en marzo de 2008, su integración al Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), al tiempo de denunciar que el gobierno de Felipe Calderón ha empeorado la situación en la Montaña de Guerrero, además de afirmar que defenderán el petróleo y todos los recursos naturales.

El miliciano indígena *Ramón*, en representación de un grupo de 30 campesinos, advierte que “no vamos a esperar hasta 2010 para hacer la revolución en Guerrero, aquí en la Montaña ya la estamos haciendo... desde aquí vamos a defender el petróleo y nuestros recursos naturales... con acciones combativas vamos a exigir maestros, médicos y hospitales, ya no le creemos a ningún partido político, ni al gobernador Zeferino Torreblanca ni a Felipe Calderón”.<sup>499</sup>

Los milicianos anunciaron que se están organizando para la revolución, al revelar la conformación de columnas guerrilleras integradas exclusivamente por indígenas de la Montaña de Guerrero.

Ramón puntualizó que “los gobiernos de México nos tienen sumidos en la pobreza, estamos en el ERPI debido a que nuestros gobiernos siempre han sido sordos hacia los pueblos indígenas... desde hace muchas décadas no nos toman en cuenta y por eso estamos iniciando la revolución... ya no podemos esperar más, ya es demasiado tarde, ya no existe otro camino que la revolución, ya anduvimos buscando por todos lados el camino que se debe proseguir para que se den derechos a los indígenas, pero por la vía pacífica no se ha podido nunca... analizamos porqué inició la revolución en

---

<sup>499</sup> Ocampo Arista, Sergio. “ERPI: no vamos a esperar hasta 2010 para hacer la revolución, ya la comenzamos” en APIA virtual. Marzo 25, 2008. [www.apiavirtual.com](http://www.apiavirtual.com).

1910 y llegamos a la conclusión de que el gobierno se portó mal... por eso decidimos que vivos o muertos vamos por el camino de la revolución, porque ya no queremos oír más discursos”.<sup>500</sup>

También los milicianos señalaron que comunidades enteras se han sumado al ERPI debido a la represión, “a la presencia de los militares, de los grupos paramilitares, del encarcelamiento de los dirigentes indígenas, de la represión de la policía comunitaria, la migración, el saqueo de la madera, la falta de maestros y escuelas, de médicos y hospitales, por eso la gente de la Montaña se está organizando por la vía de las armas”.

En mi opinión, no se trata de un hecho aislado y sin importancia. Baste recordar que la emancipación de 1810 y la revolución de 1910 comenzaron a definirse desde ciertos focos de insurrección que como ahora, en Guerrero a través del ERPI se manifiestan.

Es en todo caso una señal de alarma que el gobierno no debe soslayar. Es como dije antes, un foco rojo, que pone en riesgo la gobernabilidad e incluso la vigencia del Estado, pues la causa que mueve a este tipo de movimientos es legítima: la pobreza y la ineficacia gubernamental, agudizada por otros factores como la corrupción y la represión, que alimentan el sentimiento de rechazo social.

La presencia de la guerrilla en México, se ha multiplicado en los últimos años y han incrementado su capacidad de movilización.

El Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC) refiere en el año 2000 sobre la presencia en México de 26 grupos guerrilleros en por los menos 19 entidades: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora y Veracruz, aunque en otras investigaciones también hay fuerzas guerrilleras en Tamaulipas y Nuevo León, lo que

---

<sup>500</sup> *Ibíd.*

sumaría 21 estados con presencia de grupos armados.<sup>501</sup> En 2008, esta misma fuente prevé que existen más de 40 grupos guerrilleros en México.

En septiembre de 2008, cinco organizaciones guerrilleras (Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos; Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo; Organización Insurgente 1° de Mayo; Brigada de Ajusticiamiento 2 de Diciembre; y Unidad Popular Revolucionaria Magonista) anunciaron que se reservan “el derecho de activar y desplegar iniciativas armadas contra el gobierno neoliberal y del gran capital en el momento que lo consideremos necesario” en vista de lo que llamaron ofensiva neoliberal e imperialista que agobia al país.<sup>502</sup>

Estas agrupaciones promueven un llamamiento al pueblo de México a seguir desarrollando todas las formas de lucha posibles contra el sistema capitalista y neocolonial.

En una entrevista que mandos guerrilleros del EPR concedieron a medios de comunicación en diciembre de 2006, afirman que “el actual gobierno de Felipe Calderón ya está marcado... deberá enfrentar la organización, la autodefensa popular, la movilización masiva y la unidad de todo el pueblo... con Calderón en la presidencia, se alienta el surgimiento de nuevos focos de insurgencia, porque a mayor pobreza, represión y antidemocracia, mayor descontento social y popular”.<sup>503</sup>

Acaso, ¿no es factible pensar que los grupos guerrilleros en México podrían iniciar un movimiento similar al de la Revolución de 1910?, más aún, acaso ¿no cabría la posibilidad de pensar que los 40 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema podrían considerarse como inequívocos apoyos a un levantamiento armado?.

---

<sup>501</sup> Castro Soto, Gustavo. Los Grupos Guerrilleros y las Elecciones. Boletín de CIEPAC No. 20. Junio, 2000.

<sup>502</sup> Jiménez, Alejandro. “Se reservan derecho a atacar cinco grupos guerrilleros” en El Universal. México. Septiembre 22, 2008.

<sup>503</sup> Riguetti, Belen. “se multiplican los grupos guerrilleros en México” en [www.larepublica.com.uy](http://www.larepublica.com.uy). Diciembre 26, 2006.

- La Organización Político Cultural Centro Libre de Experimentación Teatral y Artística (OPC-CLETA) presentó en 2007 la estrategia de trabajo denominada “*Hacia un 2010 de lucha y consciencia*”, la cual busca a través de la cultura, politizar al pueblo como paso necesario para ejercer la soberanía popular.

En la presentación de su estrategia, el CLETA recupera un fragmento de un artículo publicado en el periódico *Regeneración* el 19 de noviembre de 1910 cuyo autor Ricardo Flores Magón, sostiene:

*“¿Quiénes temen a la Revolución? Los mismos que la han provocado: los que con su opresión o explotación sobre las masas populares han hecho que la desesperación se apodere de las víctimas de sus infamias, los que con la injusticia y la rapiña han sublevado las conciencias y han hecho palidecer de indignación a los hombres honrados de la tierra. La Revolución va a estallar de un momento a otro....”*<sup>504</sup>

En su primer manifiesto de esta estrategia, el CLETA llama a “asumir el poder político del pueblo, a construir la auténtica democracia, la verdadera soberanía, la que emana de abajo, la que emana del pueblo consciente y organizado... es necesario que las manos que construyen el arte y la comunicación, sepan también diseñar, comprender y ejercer la transformación político económica de nuestra sociedad, mediante una teoría y una práctica revolucionaria, crítica, transformadora”.

El manifiesto también señala que “debemos construir una ofensiva nacional... lograr que las fuerzas sociales que emergen en los rincones de este país, puedan constituirse en fuerzas políticas que puedan enfrentar no sólo a la derecha, sino a la burguesía nacional y transnacional... nuestras manos alzan hoy sus armas de liberación político-cultural a través de trabajos pedagógicos, de comunicaciones, artísticos y de promoción cultural... este manifiesto es un llamado a que el trabajo cultural rompa

---

<sup>504</sup> Hacia un 2010 de lucha y consciencia. CLETA. [www.cleta.org](http://www.cleta.org).

cadena y que asumamos juntos la responsabilidad que tenemos de transformar la historia, aquella que nos ha sido robada siempre”.<sup>505</sup>

Conviene advertir que no estoy sugiriendo que de facto la estrategia del CLETA sea un llamado y un proceso organizativo de la Revolución *per se*, sin embargo no debe descartarse que con su estrategia se estén formando cuadros dispuestos a participar si ésta se llega a dar.

En todo caso, recordemos que al inicio de este capítulo Lorenzo Meyer señala que la incertidumbre es hoy el rasgo más característico del proceso político mexicano y advierte que entre las rutas que podría seguir está la consolidación de una democracia política limitada o que un movimiento social de izquierda tome forma y frustre la consolidación. Meyer diagnostica que lo que hoy persiste, es un complejo altamente inestable, cuyo destino puede ser una regresión.

Estamos pues, aunque pese decirlo, ubicados en la antesala de un Estado fallido, fracasado. Todo ello hace en su conjunto, viable el escenario catastrófico.

#### **4.5 México Visión 2030: la apuesta del gobierno federal por el futuro**

En el apartado previo, se analiza con suficiencia que el futuro no está predeterminado, que no se da por sí mismo, sino que por el contrario, se construye paulatinamente, proceso en el cual cada una de nuestras acciones u omisiones moldean el porvenir.

Desafortunadamente, los mexicanos hemos vivido anclados al pasado, el cual procura un marco de certidumbre, una sensación de seguridad frente a un futuro desconocido e incierto, sin embargo, es imperante que comencemos a pensar en el futuro, construir los cimientos de un país creciente, competitivo y próspero.

---

<sup>505</sup> Primer manifiesto de la OPC-CLETA. [www.cleta.org/manifiesto.html](http://www.cleta.org/manifiesto.html).

El ejercicio prospectivo formulado, muestra que si extrapolamos las principales tendencias de la realidad actual, arribaremos en el corto plazo a un escenario poco atractivo.

En esta perspectiva, el futuro de nuestro país puede ser diametralmente más óptimo frente a la realidad actual si se conjuga una serie de condiciones que permitan conducir todos los esfuerzos que se realizan en un momento dado hacia un proceso de transformación preconcebido y debidamente organizado.

Se trata de un proceso intencional, planeado, organizado, con amplia legitimidad social. Por ello, crear ese sentido de dirección y organizar a la población y al gobierno para alcanzarlo, es el reto fundamental del México actual.

Es bajo esta premisa que resulta importante y relevante que la administración del presidente Felipe Calderón, posea en su programa de trabajo una agenda de largo plazo que cifre metas proyectadas para los próximos 20 años.<sup>506</sup>

Al iniciar el año 2007, al presentar ante la opinión pública el programa denominado *México Visión 2030*, el jefe del Poder Ejecutivo afirma que el éxito de un país está determinado por lo que su sociedad y su gobierno son capaces de planear, prever y decidir.

Asimismo, subraya que “si pretendemos conducir a México al futuro, necesitamos definir una visión común del país que queremos para las próximas décadas y ponernos a trabajar con determinación para hacerla realidad”.<sup>507</sup>

El presidente puntualiza que *México Visión 2030* es una iniciativa que no sólo integra objetivos y metas, sino también proporciona información sobre las aspiraciones de los ciudadanos para definir el diseño de instituciones, políticas, planes y proyectos de desarrollo.

Asimismo, sentencia que para su gobierno es fundamental tomar decisiones pensando no sólo en el presente de los mexicanos, sino también en su futuro, con

---

<sup>506</sup> La administración del ex presidente Vicente Fox, inauguró en México esta modalidad en la agenda gubernamental. Para tal fin, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el apartado denominado “La Visión del México al que Aspiramos”, se establece una visión de futuro hacia el año 2025. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República. México.

<sup>507</sup> Ver el sitio <http://www.vision2030.gob.mx/>

base en construir políticas públicas que respondan verdaderamente a los intereses de la sociedad.

En la visión del proyecto, el gobierno federal observa “un país de leyes, donde las familias y sus patrimonios no corren riesgos y se pueden ejercer sin restricciones las libertades y derechos, un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados”.

También busca “un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, que ejerce un liderazgo en América Latina y mantiene una política exterior activa en la promoción del desarrollo, la estabilidad y la seguridad nacional e internacional”.<sup>508</sup>

Cabe señalar que en principio el programa *México Visión 2030* es pertinente en cuanto a su objetivo, sin embargo, habría que evaluar su eficiencia en cuanto a su estructuración y mecanismos de implementación.

Las metas establecidas en este programa para México en el 2030, son 28 y se estructuran en torno a cinco ejes:

#### **Metas de Estado de Derechos y Seguridad:**

1. *Estado de derecho.* Que México se encuentre en el 20% de países mejor calificados en el Índice de Fortaleza Institucional del Foro Económico Mundial;
2. *Justicia.* Que de cada 100 delitos cometidos por lo menos 70 terminen en una resolución satisfactoria para la víctima;

---

<sup>508</sup> *Ibídem.*

3. *Seguridad personal.* Que se cometan menos de 5 homicidios por cada 100 mil habitantes;
4. *Seguridad patrimonial.* Que haya menos de 40 robos con violencia por cada 100 mil habitantes;
5. *Percepción de seguridad.* Que al menos 90% de la población de 18 años o más se sienta segura;

**Metas de Economía Competitiva y Generadora de Empleos:**

6. *Nivel de ingreso.* Que el PIB per cápita sea de \$29,000 dólares;
7. *Empleo.* Que se generen 900,000 empleos al año;
8. *Competitividad.* Que México se encuentre en el 20% de países mejor evaluados en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial;
9. *Desarrollo tecnológico.* Que México se encuentre en el 20% de países mejor evaluados en el Índice de Disponibilidad Tecnológica del Foro Económico Mundial;
10. *Infraestructura para el desarrollo.* Que México se encuentre en el 20% de países mejor evaluados en el Índice de Infraestructura del Foro Económico Mundial;
11. *Turistas internacionales.* Que 46 millones de turistas internacionales visiten el país cada año;
12. *Divisas por turismo.* Que el ingreso de divisas por el turismo internacional sea de \$39 mil millones de dólares;

**Metas de Igualdad de Oportunidades:**

13. *Prosperidad.* Que no haya ningún mexicano viviendo en condiciones de pobreza alimentaria;
14. *Equidad entre regiones.* Que ningún estado de la república tenga un nivel de pobreza patrimonial más de 10 puntos porcentuales superior al promedio nacional;

15. *Acceso a servicios públicos*. Que el 100% de la población cuente con agua potable entubada;
16. *Cobertura educativa*. Alcanzar un nivel de escolaridad promedio de 15 años;
17. *Calidad educativa*. Lograr una calificación en el examen PISA en las pruebas de matemáticas y comprensión de lectura similar a la media de los países de la OCDE;
18. *Salud*. Que la esperanza de vida al nacer sea de 80 años;
19. *Salud materna*. Reducir la tasa de mortalidad materna a menos de 10 defunciones por cada 100 mil nacimientos vivos;
20. *Salud infantil*. Reducir la tasa de mortalidad infantil a menos de 8 defunciones de niños menores de 5 años por cada mil nacidos vivos;
21. *Equidad de género*. Que el ingreso promedio de las mujeres sea igual al de los hombres o represente al menos el 80% del ingreso de éstos;

#### **Metas de Sustentabilidad Ambiental**

22. *Medio ambiente*. Tratamiento del 100% de aguas residuales;
23. *Bosques y selvas*. Haber llegado al menos a un equilibrio entre lo perdido y lo reforestado, y continuar con un proceso de reforestación constante de nuestros bosques y selvas;
24. *Protección de áreas naturales*. Que las zonas naturales protegidas alcancen el 16% del territorio nacional (320 mil km<sup>2</sup>);

#### **Metas de Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable**

25. *Combate a la corrupción*. Alcanzar una calificación de 9 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional;
26. *Gobernabilidad*. Alcanzar una calificación de 75 en el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial;

27. *Derechos humanos*. Que México se encuentre en el 20% de países mejor evaluados en el índice de Auditoría Mundial;

28. *Política exterior*. Haber mejorado nuestra presencia internacional y estar entre el 20% de los mejor evaluados en participación política internacional según el Índice de Globalización;

Si bien el Programa *México Visión 2030* es pertinente y loable, es necesario reflexionar y señalar limitaciones que impactarán negativamente en su consecución.

Para tal fin, centramos el análisis en el eje relativo a *Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable* y específicamente en la meta relativa a los Derechos Humanos, que es uno de los temas eje relativos a esta investigación.

La meta enuncia que en 2030 se quiere que en México haya un pleno respeto a los derechos humanos.

Asimismo, busca que en 2030 se haya logrado un gran avance en el respeto a los derechos humanos, de tal forma que México se ubique en el primer quintil o más específicamente, en el 20% de los países mejor evaluados en este índice.

El diagnóstico de la situación actual, señala que de conformidad al índice de la organización internacional Auditoría Mundial, México se ubica en el lugar 61 de 150 países.

En relación a la percepción de plenitud enunciada, se anula en la medida en que la organización Auditoría Internacional sólo involucra en sus índices de medición o algoritmos de cálculo, derechos políticos, libertades civiles, libertad de información y corrupción.

Quedan fuera muchos otros rubros relativos al tema de derechos humanos, como por ejemplo, violencia de género, criminalización de la protesta social, tortura o detenciones arbitrarias.

Si bien una buena parte de las 28 metas del Programa *México Visión 2030* en su conjunto refieren derechos humanos, la medición debería ser integral y no sólo por los parámetros de Auditoría Internacional, además se percibe como pertinente

involucrar la opinión de organismos internacionales en la materia como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, así como otras organizaciones de prestigio internacional como Amnistía Internacional o Human Rights Watch.

Asimismo, el Programa *México Visión 2030* prevé que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea la instancia nacional que realice el cálculo. Al igual que en el ámbito internacional, sería factible que en la medición a nivel nacional, estuvieran involucradas ONG reconocidas. Sólo por mencionar algunas: la Red Nacional de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria o la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

Otro factor que impacta negativamente la percepción de plenitud, es que al buscar ubicarse en 2030 en el primer quintal, donde se encuentran las 30 primeras posiciones, México puede ocupar el primer lugar, pero también el 30.

La diferencia entre ambas posiciones es abismal en cuanto a violaciones a derechos humanos se refiere. En todo caso, la meta debiera ser más ambiciosa y plantear no sólo ubicarse en el primer quintil, sino igualarse a los países mejor calificados.

Finalmente, el Programa *México Visión 2030*, establece que la planeación estratégica para la consecución de las metas, se deriva de los Programas Sectoriales de cada secretaría.

Para el caso de la meta relativa a los Derechos Humanos, el Programa Sectorial correspondiente, es el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, el cual de origen, como ya se analizó, tiene limitaciones y omisiones, que por adelantado, plantea dificultades serias para su ejecución.

Adicionalmente, las metas del Programa Nacional de Derechos Humanos, tienen una vigencia sexenal, lo que implica que después del 2012, *México Visión 2030* podría ser desestimado por el gobierno que sucederá al actual, o en el mejor de los casos, replantearlo e imprimirle una nueva dinámica.

## **Conclusiones**

La democracia mexicana es susceptible de definirse por sí misma como de calidad relativamente baja, obstruida para avanzar hacia su consolidación entre otros factores, por los efectos negativos de una pobreza recurrente, profunda desigualdad, deficiencias del Estado y corrupción marcadamente extendida.

En esta perspectiva, organizaciones de la sociedad civil, principalmente aquellas vinculadas a la defensa de los derechos humanos, asumen un rol de cooperación y propuesta frente al gobierno federal con la intención de atenuar esos efectos y coadyuvar en la construcción de condiciones que reviertan los impactos negativos para la sociedad y eventualmente, contribuir con ello en el avance hacia la consolidación democrática.

Derivado de ese papel, la relación de las ONG de derechos humanos con el gobierno federal, una vez que se transita a la democracia, ha atravesado por etapas muy complicadas caracterizadas por el desacuerdo y la mutua crítica.

En este contexto, el balance del estudio de las ONG de derechos humanos en México en el marco de la transición a la democracia, permite afirmar que la hipótesis de la investigación se valida, toda vez que el rol propositivo de las organizaciones de la sociedad civil es asumido incluso desde antes de que se lograra la transición.

Asimismo, la coincidencia de las ONG y acuerdos con el candidato que alcanza la Presidencia en 2000, relativos a la urgencia de convertir la atención de los derechos humanos en una política de Estado, genera amplias expectativas sin precedentes en la historia reciente, las cuales, frente a las complicaciones para su consecución, concitan el regreso a un ámbito de tensión frente al gobierno.

Adicionalmente, las condiciones que dan lugar a la tensión de la relación ONG-gobierno no se disipan al concluir el gobierno de Vicente Fox, adquiriendo con el gobierno de Felipe Calderón dimensiones que apuntan hacia su agudización.

De este modo, las nociones derivadas del análisis de la relación ONG-gobierno federal, posibilitan adquirir los elementos de juicio necesarios para plantear las siguientes conclusiones:

- Con base en el marco referencial se asume que una democracia de calidad, no puede prescindir del reconocimiento, respeto y tutela de los derechos humanos, que a su vez son cobijados para su defensa por organizaciones de la sociedad civil, constituyéndose en puente entre éstas y el Estado, que es el primer obligado en respetarlos, con lo que se concita una nueva relación entre el Estado y la sociedad.
- Como premisa derivada también del marco teórico y la valoración del *modus operandi* de la sociedad civil contemporánea, se constata que constituye un componente insoslayable de la democratización.

Asimismo, muestra sus potencialidades a través de los movimientos sociales, a la vez que se afirma como el espacio vital en el que se reúnen, organizan y movilizan los actores sociales.

En la etapa de liberalización del régimen autoritario, las organizaciones de derechos humanos aportan a la transición autoridad moral, siendo sus actores los primeros en movilizarse contra ese régimen, dando lugar a una suerte de “*resurrección*” a la que se suman importantes sectores de la sociedad como intelectuales y artistas, dotándola además de un sentido ético.

Las organizaciones de la sociedad civil y sus actores, generan mecanismos para difundir las características más oscuras del autoritarismo para denunciar arbitrariedades, despotismos y brutalidades cometidas, alentando la aparición movimientos de base que comienzan a organizarse y a construir incipientemente la cultura política.

- La transición de México a la democracia, si bien se inserta en una tendencia internacional, es un proceso que posee características propias, peculiares y diferenciales de otros procesos suscitados en América Latina o Europa, dado que no se produce una ruptura institucional ni un colapso

súbito del régimen autoritario, amén de que tampoco se inicia una refundación constitucional y no está determinado un momento emblemático irrefutable del punto de partida de la transición.

- La contribución de la sociedad civil al proceso de transición, se suscita desde el mismo momento en que comienza la etapa de liberalización, que en mi opinión se inicia con el movimiento estudiantil de 1968, toda vez que se gesta un proceso de protesta intermitente que fue evolucionando en una lucha en la que se reivindican derechos humanos y que en los años setenta encuentra la solidaridad de otros movimientos sociales, sindicales, estudiantiles, campesinos y urbano populares.
- Conviene advertir en términos de cultura política, que lo robusto de la sociedad civil en un país, impacta la calidad del régimen democrático.

Para el caso de México, desafortunadamente la participación ciudadana es muy débil, aunque en los últimos años ha crecido, representa un bajo porcentaje de la población.

En este sentido, debe acotarse que en la transición a la democracia, la participación de la ciudadanía a través de las ONG es escasa, sin que ello demerite la importancia de su aportación.

Sin embargo, de cara a la consolidación de la democracia mexicana, puede considerarse que la participación ciudadana muestra grandes potencialidades para crecer, como lo demuestran estudios recientes, los cuales sugieren que un alto porcentaje de la población cuenta con los conocimientos y habilidades para participar en la cosa pública.

- La participación de Alianza Cívica en el marco del proceso electoral de 1994, marca un punto de despegue sin precedente para la sociedad civil, al adquirir presencia política y social, además de mostrar capacidad de propuesta y de convocatoria.

En la etapa previa a la transición, Alianza Cívica hace una contribución muy importante al aspecto electoral, mostrando la capacidad de la sociedad civil

de influir en la política y jugar un papel fundamental para evitar una confrontación entre actores políticos que diera lugar a la desestabilización.

- Al consumarse la transición a la democracia en México, los múltiples compromisos del candidato presidencial que obtiene el triunfo, se constituyen como móvil de la construcción de una alianza sin precedente con organizaciones de la sociedad civil, al tiempo de concitar altas expectativas que a posteriori, serán motivo de confrontación.
- Los compromisos con las ONG, implican de fondo que la sociedad civil mexicana ha adquirido amplias capacidades que no se limitan a la propuesta, sino conocimiento y experiencia polivalente en diversas temáticas que ensanchará su rango de movilización e influencia.
- El tema de derechos humanos se constituye como el vínculo más fuerte de la relación ONG-gobierno, adicional al compromiso presidencial de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil con incentivos fiscales, autonomía y un marco legal propicio para su operación.
- Las decisiones gubernamentales encaminadas a construir un andamiaje institucional y programas para atender sus compromisos, principalmente en materia de derechos humanos y al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, experimenta un efecto ambivalente:
  - La atención a los derechos humanos, aparece como limitada ante disfunciones estructurales que merman el ejercicio institucional y por el sesgo de los programas correspondientes, situación que lleva a obtener resultados alejados de las metas programadas.

Las acciones gubernamentales muestran matices diferenciales en los espacios nacional e internacional. En lo que al ámbito nacional compete, la pertinencia de la elaboración del Diagnóstico y del Programa de derechos humanos, así como la instauración de un andamiaje institucional para su atención, pierden viabilidad ante arbitrariedades y actos autoritarios en los que se pretende acallar opiniones de ONG y desvirtuar acuerdos.

Esta situación ha llevado a que en un período de ocho años, el ánimo de las ONG transite por una ruta de altas expectativas y acercamiento con el gobierno, a un estatus de desilusión y recriminación hasta llegar a un estadio de repudio, confrontación y desencanto.

Este inconveniente da lugar a la construcción de dos visiones en torno a los derechos humanos, por un lado, la gubernamental sostiene en sus balances, cifras y referencias, lo que se pone en marcha y la relevancia de ello, no obstante, omite hablar de lo que falta por hacer y evaluar la calidad de lo que se ha hecho, lo que de facto, sesga la objetividad de tal balance.

La otra visión, la de las ONG, sin dejar de reconocer la acción gubernamental, señala conductas y procedimientos que merman la fluidez de la relación con el gobierno, generando desconfianza y alejamiento, además de anteponer condiciones para la crítica a cualquier resultado, que de antemano será limitado ante la aplicación de una estrategia sesgada.

Los balances gubernamentales ponen énfasis en lo cuantitativo, dejando de lado el fondo, es decir, se omite reflexionar sobre lo no alcanzado y las implicaciones que ello, además de que aparentemente se disocia la relación entre el propio avance y el impacto directo para la sociedad.

En contrapartida, las ONG en sus informes sobre derechos humanos en México, analizan las causas que impiden un avance más contundente y evalúan los impactos de ese avance en el *modus vivendi* de la sociedad, la cual continúa siendo víctima de inseguridad, pobreza, discriminación, desigualdad, represión, falta de justicia integral, atentados contra la libertad de expresión, desempleo, violencia de género, ejecuciones extrajudiciales, persecución política, militarización, secuestros, impunidad, uso excesivo de la fuerza pública y detenciones arbitrarias, entre otros.

Finalmente, el matiz internacional de la acción gubernamental, coloca a México en una situación de reconocimiento al adherirse a mecanismos e instrumentos de defensa de los derechos humanos, generando un efecto por el cual se percibe como democrático y respetuoso de los derechos humanos, hecho que contrasta con la verdadera situación interna.

- Las acciones encaminadas a fortalecer las actividades de las organizaciones de la sociedad civil han avanzado en sentido inverso al de la atención a los derechos humanos.

En ocho años el saldo arroja no sólo haber dotado a la sociedad civil de una normatividad propia para el fortalecimiento de sus actividades, sino que además, entre otros aspectos, se han ampliado los mecanismos de capacitación para buscar financiamientos públicos y privados a nivel nacional e internacional, sin contar los recursos económicos que el gobierno de la República canaliza a éstas organizaciones.

La relación fluida y cordial entre las ONG y el gobierno federal por los logros en materia de fomento, son perceptibles en los encuentros que con regularidad se realizan no sólo para ofertar entre la ciudadanía los servicios de las ONG, sino para afinar compromisos en la estrategia de atención que reditúa en la consolidación de la relación gobierno-sociedad civil.

De este efecto ambivalente en la relación ONG-gobierno, se derivan también impactos con saldos en sentidos encontrados para la consolidación de la democracia, es decir, se avanza en su calidad en tanto se alienta la participación social que reditúa positivamente en la cultura política, pero se retrocede en tanto que el respeto pleno a los derechos humanos sigue siendo una asignatura pendiente.

- El inicio de la administración de Felipe Calderón, no implica de facto un cambio en la relación tensa con ONG por la situación de los derechos

humanos en México y tampoco cambia la percepción negativa de éstas sobre la voluntad gubernamental para respetarlos.

A ello contribuyen diversos factores entre los que sobresalen la aparente desatención del candidato Calderón en la campaña electoral, para dialogar con ONG sobre los derechos humanos; una vez iniciada la administración, no hay una definición inmediata de la estrategia de atención al tema, aunque en el discurso es frecuentemente mencionada y se define casi dos años después, sin que quede exenta de señalamientos de sesgos en su definición y consecuentemente en las metas planteadas.

Adicionalmente, ONG concluyen al evaluar el primer año de gobierno que no hay voluntad política para respetar los derechos humanos; además, se generan sospechas de que en la remoción del representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, influye el gobierno federal.

Más allá del debate sobre la veracidad de estos rubros y situaciones que interactúan en su desarrollo, lo real es que son signos de descomposición de la relación de las ONG de derechos humanos con el gobierno federal, además de que representan alertas de que en el proceso gubernamental de atención al tema, se están cometiendo omisiones, imprecisiones, errores en la toma de decisiones, conformismos y eventualmente negligencias.

De mantenerse esta actitud, la tendencia apunta hacia la no resolución de las diferencias entre el gobierno y las ONG, que en el fondo, representan una merma a la calidad de la democracia que de manera alarmante atraviesa por un proceso de debilitamiento, ante el hecho de que entre otros factores, la ciudadanía no goza de un ejercicio pleno de sus derechos humanos.

- Los obstáculos que enfrenta la democracia mexicana para su consolidación, entre los que se encuentra el no ejercicio pleno de los derechos humanos de la ciudadanía, plantean una visión de futuro plagada

de focos rojos que advierten peligros para la estabilidad política y social de nuestro país.

En esta perspectiva, es que los estudios del futuro adquieren relevancia insoslayable, en tanto que advierten como premisa que no está predeterminado y que por añadidura, se pueden diseñar o construir futuros más convenientes, tarea en la que prospectiva se constituye como herramienta fundamental al coadyuvar a explicar problemas complejos presentes y proyectar a partir de la realidad, diferentes futuros, desde el futuro al que se quiere arribar.

Como resultado de la formulación de un ejercicio prospectivo sobre la relación de las ONG de derechos humanos con el gobierno federal de cara al 2012, se obtuvieron los siguientes resultados:

- La lectura de la matriz prospectiva a partir de indicadores e índices, así como el análisis retrospectivo y prospectivo de los mismos, proporcionan elementos para formular cuatro escenarios de los cuales, el *tendencial* y el *catastrófico* no son recomendables por la marcada recurrencia de elementos de conflicto que contienen.

El *utópico*, al establecer condiciones alejadas del conflicto pero ubicadas en la ilusión o lo difícilmente realizable, se desecha por su cargado idealismo.

El escenario *futurible*, aparece como el más viable al proponer alternativas cercanas a lo deseable, con posibilidades reales de alcanzar, con lo que consecuentemente, adquiere carácter de instrumento de la planeación prospectiva, con base en la cual, se proponen acciones estratégicas para avanzar en plazos determinados, hacia el futuro deseable con miras al 2012.

Es imperante subrayar que el escenario *catastrófico* tiene posibilidades innegables de ocurrencia, pues independientemente de las decisiones y acciones estratégicas que pudieran tomarse y ejecutarse para hacer viable al *futurible*, se asoman en el horizonte situaciones de alerta, que

no deben pasarse por alto y que en todo caso son resultado de la situación de deficiencias del Estado, pobreza y descontento social y popular:

- Estudios internacionales ubican a México en una posición próxima a convertirse en Estado fallido, en cuya condición, el colapso puede darse súbitamente;
  - Ante la proximidad del bicentenario de la gesta insurgente y el centenario de la revolución mexicana, en diversas parte del país han trascendido informaciones de que grupos guerrilleros se preparan para iniciar en 2010 una nueva revolución; y
  - Organizaciones ubicadas en el espacio urbano, a través de la cultura buscan politizar a la sociedad con el fin de que el pueblo asuma el poder, adiestrado a través de teorías y prácticas revolucionarias.
- El gobierno de la República ha incursionado en el interés por los estudios del futuro y su diseño. A través del programa *México Visión 2030*, se proyectan importantes metas para los próximos 20 años, sin embargo habría que considerar la dificultad de su consecución ante el hecho de que en 2012 concluye la administración gubernamental actual y nada garantiza que la siguiente continúe con el proyecto.

Si el gobierno actual apuesta a que hasta el 2030 México alcance niveles satisfactorios en el ejercicio pleno de los derechos humanos y no se esfuerza para que ello se logre anticipadamente en el 2012, muy factiblemente al finalizar el sexenio se mantendrá una situación muy similar a la actual, el la cual el desacuerdo con ONG seguirá vigente.

En suma, el camino que México debe aún recorrer para consolidar su democracia, se percibe, por decir lo menos, complejo. En este desafío, el tema de los derechos humanos seguirá constituyéndose como eje detonador de una relación tensa o fluida entre el gobierno federal y las ONG, y en su caso, como factor de referencia para evaluar la calidad de la democracia.

## ***El parto de los montes***

*Con varios ademanes horrorosos  
Los montes de parir dieron señales;  
Consintieron los hombres temerosos  
Ver nacer los abortos más fatales.  
Después que con bramidos espantosos  
Infundieron pavor a los mortales,  
Estos montes, que al mundo estremecieron,  
Un ratoncillo fue lo que parieron.*

*Hay autores que en voces misteriosas  
Estilo fanfarrón y campanudo  
Nos anuncian ideas portentosas;  
Pero suele a menudo  
Ser el gran parto de su pensamiento,  
Después de tanto ruido sólo viento.*

Esta fábula del escritor español Félix María Samaniego (1745-1801), cuyo pensamiento muestra la influencia de los enciclopedistas franceses, de quienes aprendió la crítica satírica y mordaz contra la religión y la política, tiene en mi opinión, una correspondencia inobjetable con esta investigación.

Al respecto, durante la toma de posesión como Presidente de la República, Vicente Fox afirma portentosamente que *“México no será ya más referencia de descrédito en materia de derechos humanos. Vamos a protegerlos como nunca, a respetarlos como nunca y a consolidar una cultura que repudie cualquier violación y sancione a los culpables”*.

Este ofrecimiento, por el ímpetu del bramido y el estilo campanudo estremece a la sociedad y genera gran expectativa social y política. Se trata del parto de su pensamiento.

Al concluir la administración foxista, la esperanza de seis años atrás de dar la batalla por los derechos humanos, se convierte en disgusto, rechazo y repudio. Es parido un ratoncillo.

Defensores de derechos humanos consideran que el papel del gobierno foxista en la materia fue de adhesión declarativa y pocos hechos concretos que materializaran dicha adhesión, opinan que puede calificarse de “*buenas intenciones*” y que en el ámbito internacional, el Estado mexicano es “*candil de la calle y oscuridad de la casa*”.

Con índice de fuego, otros actores afirman que el Presidente Fox deja a su sucesor, Felipe Calderón, una “*herencia maldita*” en materia de derechos humanos, al prevalecer pobreza, discriminación, violencia, impunidad, déficit democrático y debilidad de las instituciones del Estado. Después de tanto ruido, sólo viento.

\* \* \*

# **A N E X O 1**

**INICIATIVA CONSENSADA SOBRE REFORMA A CONSTITUCIÓN**

## INICIATIVA CONSENSADA SOBRE REFORMA A CONSTITUCION

PROPUESTA CONSENSADA	INICIATIVA PRESIDENCIAL	DIFERENCIAS
<p>CAPÍTULO I</p> <p><b>De los derechos humanos y las garantías individuales</b></p>	<p>CAPÍTULO I</p> <p><b>De los derechos fundamentales</b></p>	Denominación del título
<p>ARTÍCULO 1</p> <p>...</p> <p><b>El Estado mexicano garantizará la protección de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por éste. En la protección de estos derechos prevalecerá, en cuanto a su interpretación, lo que más favorezca al individuo.</b></p>	<p>ARTÍCULO 1</p> <p>...</p> <p><b>Los derechos humanos son reconocidos por esta Constitución y su protección se realizará en los términos establecidos en la misma.</b></p>	<p>Eliminación de la garantía de proteger derechos humanos reconocidos en los tratados (afectando la jerarquía de los mismos)</p> <p>Supresión del principio de interpretación más favorable</p> <p>Reconocimiento de los "derechos humanos" pero sin que el status actual cambie, debido a la fórmula de protección "en los términos establecidos en la constitución"</p>
<p>ARTÍCULO 3</p> <p>...</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria, <b>el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género, el respeto a la diversidad cultural</b> y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p>	<p>ARTÍCULO 3</p> <p>...</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria, <b>el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género</b> y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p>	Eliminación del "respeto a la diversidad cultural" como base de la educación que imparta el Estado mexicano
<p>ARTÍCULO 14</p> <p>...</p> <p>Nadie podrá ser privado (<b>se elimina "de la vida"</b>) de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.</p>	<p>ARTÍCULO 14</p> <p>...</p> <p>Nadie podrá ser privado (<b>se elimina "de la vida"</b>) de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.</p>	Ninguna

PROPUESTA CONSENSADA	INICIATIVA PRESIDENCIAL	DIFERENCIAS
<p>ARTÍCULO 22</p> <p>Quedan prohibidas las penas <b>de muerte</b>, de mutilación y de infamia, <b>la tortura o cualquier trato cruel, inhumano o degradante</b>, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentes.</p> <p>...</p> <p><b>(Se deroga párrafo cuarto)</b></p>	<p>ARTÍCULO 22</p> <p>Quedan prohibidas las penas <b>de muerte</b>, de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentes.</p> <p>...</p> <p><b>(Se deroga párrafo cuarto)</b></p>	<p>Eliminaron la prohibición de la tortura o cualquier trato cruel, inhumano o degradante</p>
<p>ARTÍCULO 33</p> <p>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 del territorio nacional, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. <b>Para el ejercicio de esta facultad, la ley establecerá un proceso previo, en el que se respete la garantía de audiencia.</b></p>	<p>ARTÍCULO 33</p> <p>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 <b>por representar una amenaza de Seguridad Nacional en los casos que determine la ley.</b></p>	<p>Eliminan la obligación del Ejecutivo de seguir un juicio previo en donde se respeten las garantías de audiencia, a cualquier extranjero para abandonar el país</p> <p>Incluyen, en una propuesta en materia de derechos humanos, el concepto de "seguridad nacional"</p>

PROPUESTA CONSENSADA	INICIATIVA PRESIDENCIAL	DIFERENCIAS
<p>ARTÍCULO 89</p> <p>...</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales; <b>y la promoción y defensa de los derechos humanos;</b></p>	<p>ARTÍCULO 89</p> <p>...</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales; <b>y la protección de los derechos humanos;</b></p>	<p>Redacción</p>
<p>ARTÍCULO 102</p> <p>B.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales <b>(se suprimen laborales)</b></p> <p>...</p> <p><b>Las Constituciones locales, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al establecer la regulación de los organismos de protección de los derechos humanos, garantizarán su autonomía siguiendo los principios que esta Constitución establece para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</b></p>	<p>ARTÍCULO 102</p> <p>B.</p> <p><b>En las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, de conformidad con los principios que esta Constitución establece para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</b></p>	<p>La CNDH continua careciendo de competencia en materia laboral</p>

PROPUESTA CONSENSADA	INICIATIVA PRESIDENCIAL	DIFERENCIAS
<p>ARTÍCULO 103</p> <p>...</p> <p>I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales <b>o los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.</b></p>	<p>ARTÍCULO 103</p> <p>...</p> <p>I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales <b>o los derechos humanos;</b></p>	<p>Eliminan la posibilidad de iniciar un juicio de amparo por violaciones a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales</p> <p>Incluyen la posibilidad de iniciar un juicio de amparo por violación a los “derechos humanos”. Esto debe interpretado armónicamente con la fórmula del artículo primero, hace que el status actual no cambie</p>
<p>ARTÍCULO 105</p> <p>II.</p> <p>g) El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes federales o locales que vulneren la protección constitucional de los derechos humanos.</p> <p>h) Los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas exclusivamente en contra de leyes expedidas por la legislatura local que vulneren la protección constitucional a los derechos humanos.</p>	<p>ARTÍCULO 105</p> <p>II. ...</p> <p>e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;</p> <p>f) ...</p> <p>g) El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, leyes federales o locales que vulneren <b>derechos humanos, y</b></p> <p>h) Los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas, exclusivamente en contra de leyes locales que vulneren derechos humanos.</p>	<p>Incluyen el inciso e sin haberse discutido en el grupo de trabajo de Reforma del Estado</p>

Por otra parte, también la iniciativa presidencial, incluye los siguientes artículos sin haberse discutido en el Grupo de Trabajo de Reforma del Estado:

Propuesta	Texto
<b>Artículo 15</b>	<p>. . . .</p> <p>Las autoridades protegerán los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en las demás disposiciones del orden jurídico mexicano conforme a lo establecido en esta Constitución.</p>
<b>Artículo 73</b>	<p><b>I. a XX. . . .</b></p> <p><b>XXI.</b> Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar las sanciones que por ellos deban imponerse.</p> <p>Asimismo, las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común relacionados con violaciones a los derechos humanos, cuando estas trasciendan el ámbito de los estados o del Distrito Federal, en los términos que establezca la ley.</p>

# **A N E X O 2**

**CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LOS ESTUDIOS DEL  
FUTURO**

## Construcción histórica de los estudios del futuro

Tomás Miklos considera que el análisis histórico en el tema, involucra posiciones místicas de las que se derivan las primeras aportaciones, hasta enfoques sistemáticos y participativos en los que la reflexión sobre el futuro no está subordinada a la percepción de iluminados, sino de la acción coordinada de especialistas.<sup>509</sup>

Advierte que los estudios actuales del futuro son disímiles radicalmente a las del pasado, principalmente en aspectos como motivación, interés, objetivos y método. “Anteriormente, la mayor inquietud se centraba en el conocimientos de las formas individuales y no en lo social o en lo cultural; el futuro se exploraba con el fin de “adivinarlo” y la metodología dependía más de revelaciones divinas que del empleo de métodos racionales”.

Esta situación, sostiene Miklos, es caracterizada por los siguientes indicadores:

- Con anterioridad a la era cristiana, “historiadores y filósofos efectuaron importantes aportaciones, pues recopilaron datos sobre la historia de las culturas a través de la tradición oral y escrita. Los primeros historiadores llevaron su indagación sobre las visiones antiguas del futuro más allá de las simples inscripciones y de la tradición; a ellos se les ha considerado como antecesores de los ‘futuristas modernos’”.
- En el siglo IV A.C. quienes deseaban conocer el futuro, concurrían a los oráculos, sobresaliendo por popularidad de “Delfos” ciudad de la antigua Grecia, donde se ubicada el templo del dios Apolo.
- En el esplendor de la cultura griega del siglo V A.C. destacan Tucídides y Platón. “El primero anotaba ya que el modo de vivir de la sociedad ateniense no solo no era el único que existía, sino que los estilos de vida se modificaban a través del tiempo”.

---

<sup>509</sup> Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena. Planeación Prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro. Ed. Limusa. pp. 32.

Con la República, “Platón inicia la tradición utópica al conformar el primer macroescenario ideal de la sociedad ateniense antes de la era cristiana. Cabe decir que en esta sociedad gobernaban los reyes –filósofos y los príncipes servidores de la ciudad- quienes velaban por la felicidad del pueblo, desterrando las contradicciones económicas (riqueza vs pobreza)”.

- Con base en apreciaciones del teólogo Harvey Cox, durante el cristianismo, aparecen las siguientes visiones como aproximaciones al futuro:

*Apocalíptica.* “Se caracteriza por un rígido dualismo entre este mundo y el próximo, así como por su fatalismo y el distanciamiento de los quehaceres terrenales. Además, influida por religiones orientales, crea una compleja organización en la que participan seres angelicales y demoniacos”.<sup>510</sup>

*Teológica.* “Percibe el futuro como el desarrollo de un propósito inherente al universo mismo y en función de Dios”.

*Profética.* “Mantiene la noción hebrea del futuro como una posibilidad abierta a la esperanza y responsabilidad del ser humano. Las profecías de los hebreos eran un medio para motivar al pueblo a cambios de conducta, pues planteaban que el futuro podía ser logrado por el hombre, si bien en apego a sus creencias religiosas”.

- En el medioevo, “el interés sobre el futuro se dirige más a los efectos después de la muerte, que a lo terrenal... se orienta más hacia el cielo que a la tierra”.
- El desarrollo científico, artístico y tecnológico registrado después del descubrimiento del Nuevo Mundo y por influencia de una mayor comunicación entre los pueblos, los cambios manifiestos generan un renovado razonamiento sobre el porvenir:
  - Tomás Moro (1478-1535) en su obra *Utopía* “presenta como sociedad ideal aquella en donde los deseos individuales son determinados por

---

<sup>510</sup> *Ibíd.* pp. 33.

el bien de la comunidad. Moro maneja una concepción integral de la sociedad ideal y conforma con ella un macroescenario social”.

- Francis Bacon (1561-1626) en *New Atlantis* “describe una comunidad ideal con base científica, siendo el primero en formular tanto la idea de progreso como el papel del científico en el mundo del futuro”.
  - La obra anónima *El reino de Jorge VI*, que data del siglo XVIII, “constituye el primer pronóstico de tipo político militar. Sin embargo, presenta la característica de mantenerse “anclado” al presente, sobre todo en aspectos sociales y culturales”.<sup>511</sup>
  - Sebastián Mercier (1740-1814) en su obra *El año 2440* que Miklos considera pionera en el campo de la ficción-profética “muestra un mundo de paz en el que la rivalidad entre Francia e Inglaterra ha sido reemplazada por una alianza indestructible”.
  - Condorcet (1743-1794) en *Esquema de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, “no sólo afirma la presencia del progreso y del bienestar social, sino que trata de pensar en su naturaleza, pronosticar su dirección y determinar su meta. Toma el avance del conocimiento como clave principal en el desarrollo del hombre”.
  - Malthus (1766-1834), en su *Ensayo sobre el principio de la población*, en el que sobresale el empleo de las matemáticas, sostiene que “el aumento constante de la población generará hambre, miseria y desolación, por lo que aconseja la limitación de los matrimonios y nacimientos”.
- A lo largo del siglo XIX, es relevante el uso de la ciencia y la ficción en el ámbito de la literatura. Al respecto, Julio Verne, “gracias a su prolífera obra, ayuda a sus lectores a imaginar otros futuros en los que la inventiva y los descubrimientos científicos mejoran las condiciones de vida del hombre”.

---

<sup>511</sup> *Ibíd.* pp. 34.

En sus obras *Vuelta al Mundo en 80 Días*; *20 Mil Leguas de Viaje Submarino*; *De la Tierra a la Luna*; y *Cinco Semanas en Globo*; expresa “notables pronósticos: submarinos, aviones, viajes a la luna, etc.”.

Edward Bellamy en *Looking Backward 2000–1887* “aporta tal vez la primera Utopía Predictiva”.

Charles Richet, en su obra *100 Años* “presenta una proyección estadística del crecimiento de la población mundial entre 1892 y 1992, tocando algunos aspectos cualitativos; para él, las naciones más poderosas en 1992 serán Rusia y los Estados Unidos”.<sup>512</sup>

- En el ocaso del siglo XIX, Herbert George Wells analiza tendencias sociales exentas de ficción.

Lo peculiar es que en sus novelas imaginó el avión, los tanques y la bomba atómica, sin embargo, cuando le solicitaron pronósticos “serios”, consideró que la transportación aérea no tenía futuro, que los tanques no serían una invención razonable y que pasarían siglos antes de que las teorías de Einstein pudieran aplicarse para dominar la desintegración energética de la materia.

"Su método consistió en emplear las historias como medios para esbozar la trayectoria crítica de la probabilidad... sostenía que no sólo debería conocerse el pasado, sino también intentar conocer el futuro... menciona que si la ciencia había dado acceso al hombre a conocer su historia, también podría ayudar a descubrir su porvenir”.

Miklos considera que la visión de Wells se configura como la frontera entre los viejos modos de la ficción-predictiva y los términos modernos de pronóstico.

- En el siglo XX, aparecen figuras literarias que atienden el futuro, entre los que destacan Aldous Huxley, George Orwell, Alvin Toffler y Anthony Burgess. “En el campo de la ciencia se da esta misma riqueza, por ejemplo

---

<sup>512</sup> *Ibídem.* pp. 35.

Bertrand Russel propicia la discusión del futuro en varios campos, inclusive cuestionando el papel de la ciencia y llegando a afirmar que ésta es la responsable del terrible futuro que nos acecha”.

Por su parte, Enric Bas, sugiere que por lo menos, hasta el siglo XVII la predicción era entendida como un don, toda vez que se adivinaba el futuro vía el conjuro, sortilegio, visión o iluminación del individuo, “que por sus ‘dones divinos’ tenía asignado el rol brujo, sacerdotisa, profeta, etc.”.<sup>513</sup>

Asimismo, asegura que a pesar del desarrollo exponencial de la científicidad en la predicción, existen por lo menos “44 medios diferentes de adivinar”.<sup>514</sup>

Las consideraciones de Bas sobre el desarrollo de los estudios del futuro en el siglo XX se fundamentan en los siguientes indicadores:

- La economía hace los primeros intentos de sistematizar e imprimir carácter científico a la predicción, con base en los postulados de David Ricardo. En este contexto, cobra relevancia que los modelos econométricos “logran estructurar la predicción económica y convierten el conocimiento del futuro en un ejercicio menos dependiente de la improvisación y más sistémico y científico”.
- En 1937, a petición del Departamento del Interior de Estados Unidos, Williams Ogburn desarrolla el informe *Technological Trends and National Policy*, con la finalidad de vaticinar los avances tecnológicos por venir.<sup>515</sup>
- La culminación de la Segunda Guerra Mundial, "se constituye como el hito histórico que marca el origen del desarrollo y consolidación de los estudios del futuro”.<sup>516</sup>

El inicio de la llamada Guerra Fría, lleva a “analistas de política exterior estadounidenses intentar adivinar cuáles pueden ser los movimientos del enemigo... las décadas de los cuarenta y de los cincuenta, pueden ser

---

<sup>513</sup> Bas, Enric. *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*. Ed. Ariel. pp. 18.

<sup>514</sup> *Ibíd.* 19.

<sup>515</sup> *Ibíd.* pp. 21.

<sup>516</sup> *Ibíd.* pp. 20.

consideradas el punto de partida de los estudios del futuro como campo de investigación moderno”.<sup>517</sup>

- En 1947, Theodore Vankarman, por encargo de Henry Arnold (general de las Fuerzas Aéreas de los Estados Unidos) realizó para el Army Air Corps el informe titulado *Towards New Horizons*, en el que empleó una metodología prospectiva de forma sistemática: la técnica de escenarios. “Fue el primer estudio en analizar la posibilidad de usar misiles por control remoto”.
- Durante los años cincuenta, fueron fundadas las bases epistemológicas y metodológicas de los estudios del futuro. En Europa destacan figuras como Gaston Berger y Bertrand de Jouvenel, mientras que en Estados Unidos, Herman Kalhn, Dennis Gabor y Eric Jantsch.

Al principio, “los estudios del futuro se relacionaron al menos en Estados Unidos, con predicciones tecnológicas militares; de hecho, la Research and Development (RAND) Corporation, compañía pionera en la realización de estudios prospectivos, fue creada por Henry Arnold, auspiciada primero por la Douglas Aircraft Company y posteriormente por la Ford Foundation. A partir de 1948 aproximadamente, la RAND Co. pasó de pronosticar sistemas alternativos de armas a tener una perspectiva más sociológica, centrándose en el bienestar social y la política”, creando también la primera ‘fabrica pensante’ (Think Tank).<sup>518</sup>

Asimismo, “durante los años cincuenta surgieron el Hudson Institute que se desgajó de la Rand Corporation y en el que trabajó durante años Herman Kahn y el Batalle Memorial Institute, otro de los pioneros”.

- En la década de los años setenta, la Academia de las Artes y Ciencias de Estados Unidos creó la Comisión for the Year 2000, dirigida por Daniel Bell con la finalidad de hacer predicción tecnológica, formulando aportaciones trascendentales sobre los problemas del futuro de la humanidad. Es relevante la evaluación de hipotéticos futuros, en relación a valores y

---

<sup>517</sup> *Ibidem.* pp. 21.

<sup>518</sup> *Ibidem.* pp. 23.

prioridades basadas en la meritocracia y la no aceptación de la desigualdad, y en la naturaleza y límites de la predicción.

Otros grupos de investigación sobre el futuro instituidos en Estados Unidos fueron el Systems Science Programme de la University of Portland, el Center for Integrative Studies de la University of New York y otros similares en las de Minnesota y Minneapolis.

Diversas instituciones de estudios superiores como la University of Houston Clear-Lake han incluido en sus programas de estudio el tema del futuro, o cuentan con proyectos de investigación dirigidos por expertos como Peter Bishop en Houston, o Wendell Bell en la University of Yale.

Asimismo, en la esfera empresarial, IBM, Exxon, Shell, General Electric o Bell, han desarrollado investigaciones en estudios del futuro, incluyendo la predicción tecnológica y perspectiva social de la predicción, en lo relativo a cambios en las demandas de la sociedad.

- En casi todo el hemisferio, se han constituido en los ámbitos académicos y de la administración pública centros de investigación sobre el futuro.

“El Consejo de Europa, cuenta con el Institute for Prospective Technological Studies. A través de esta institución, la Unión Europea desarrolla desde hace dos décadas el programa FAST (Forecasting and Assessment in the field of Science and Technology) integrado desde 1989 en Monitor, un programa centrado en la realización de estudios de carácter estratégico”.<sup>519</sup>

- En México, en octubre de 2003, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se instauró el Subnodo México del Proyecto Millenium de la Universidad de las Naciones Unidas.

El proyecto Millenium, iniciado en los primeros años de los noventa, es un producto global: una red participativa de estudiosos del futuro, académicos y responsables políticos que identifican y analizan la posible evolución de aquellas situaciones que pueden afectar en el futuro a la condición humana,

---

<sup>519</sup> *Ibíd.*

evalúan políticas que podrían tener influencia en esta evolución y documentan un conjunto de visiones sobre esos temas y oportunidades.

La red conecta a individuos e instituciones informadas, perceptivas e imaginativas de todo el mundo, que colaboran a través de investigaciones, encuestas y entrevistas.

El objetivo central del proyecto es proporcionar información y materiales de formación a los responsables políticos para centrar la atención en asuntos importantes, clarificar las opciones y mejorar la calidad de las decisiones, haciendo más explícitas las oportunidades y peligros futuros.

El proyecto no constituye un estudio puntual del futuro, sino que proporciona un servicio continuo para el estudio y la colaboración globales. Cada año, el proyecto produce un Informe anual sobre el estado del futuro que resume sus encuestas y entrevistas, invita a la revisión y proporciona un mecanismo para acumular ideas sobre el futuro, que las universidades y educadores usan para obtener material educativo y formativo.

Actualmente, el proyecto funciona bajo los auspicios del *American Council for the United Nations University (Consejo Americano para la Universidad de Naciones Unidas)*.

Económicamente recibe financiamiento de un único grupo de corporaciones, fundaciones y organizaciones gubernamentales multinacionales.

En el proyecto trabaja un grupo internacional de "nodos" que cooperan entre sí, traduciendo sus cuestionarios y realizando entrevistas. Los nodos transmiten la visión local a una audiencia global y la visión global a los públicos locales, y atienden a los objetivos del proyecto en Moscú, Sidney y Lismore (Australia), Londres, Teherán, Beijing, El Cairo, Madurai (India) y Olomuc (República Checa y Eslovaquia).

- En 2004 también en México, se pone en línea, a través de la WWW, la primera revista en el mundo sobre Prospectiva escrita en español:

[<http://www.metadata.org.mx/subnodofuturomexico>].

Con anterioridad a esta revista, sólo se conocía *Futuribles*, de Francia, para cuya consulta e requiere suscribirse a la agrupación que la edita, siendo significativo entonces, que la revista mexicana es gratuita.

En el mismo año se crea la “Comisión Especial de la Cámara de Diputados sobre Prospectiva para la Creación del Futuro de México”.

No puede dejar de señalarse que en esta época el cine adquiere una gran importancia como promotor del pensamiento prospectivo, a través de películas de ciencia ficción que llevan a la pantalla las teorías y creaciones literarias de científicos y literatos visionarios. Recuérdese, por ejemplo, *La guerra de los mundos*, novela de H.G. Wells que fue una de las primeras en llevarse a la pantalla; luego las películas basadas en las obras de Julio Verne; la personificación del *Big Brother* de Orwell, así como toda una sucesión ininterrumpida de filmes que cada vez con mayores recursos tecnológicos intentan representar lo que podría ser el porvenir inmediato y lejano.<sup>520</sup>

---

<sup>520</sup> Baena Paz, Guillermina. *Prospectiva Política. Guía para su comprensión y práctica*. UNAM. 2004.

# **A N E X O 3**

**PROSPECTIVA: HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE  
FUTUROS**

## Prospectiva: herramienta para la construcción de futuros

Tomás Miklos considera que “en estricto sentido hablar del futuro significa hablar de algo que aún no existe, sin embargo, nuestro lenguaje está plagado de él... con frecuencia escuchamos frases como *prepararnos para el futuro, el futuro está en los niños, construir la sociedad del mañana, este producto afectará nuestro futuro...* las cuales muestran nuestro interés y angustia por el futuro”.<sup>521</sup>

Asimismo, afirma que “es un horizonte amplio y abierto en el que ciframos nuestros ideales y esperanzas, es un ámbito en el que podemos imaginar y crear”.<sup>522</sup>

Miklos sostiene que “el futuro atrae e intriga a todos, se le quiere conocer para poder manipularlo, cambiarlo, razón por la cual han surgido las artes adivinatorias, las premoniciones, las predicciones, las proyecciones y muchas de las creencias en la magia, la brujería y gran número de ritos”.<sup>523</sup>

Refiere que el hombre, desde siempre, “ha permanecido deseoso de conocer su futuro. No sólo ha intentado vislumbrar su futuro; ha generado también mejores formas de alcanzarlo. Su inquietud sobre el porvenir no ha cambiado mucho a lo largo de la historia; lo que ha variado es la forma de investigarlo: consultando oráculos, proyectando datos, realizando pronósticos, preguntando a expertos, por nombrar algunos”.

En la búsqueda de ese descubrimiento, considera Miklos, “aparecen diversos métodos, desde los más primitivos (la mayoría provenientes de la antigüedad y la edad media, muchos de ellos coexistentes aún hoy en día), hasta los relativamente modernos y más sofisticados”.<sup>524</sup>

---

<sup>521</sup> Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena. Planeación Prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro. Ed. Limusa. pp. 13.

<sup>522</sup> *Ibíd.* pp. 14.

<sup>523</sup> Miklos, Tomás. ¿Cómo construir el futuro? Acercamiento a la prospectiva. *Prospecti... va. Construyendo futuros*. Revista digital del Proyecto Millenium. No. 5. Enero-marzo 2005.

<sup>524</sup> *Ibíd.*

Michel Godet, refiere que “todos aquellos que pretenden predecir o prever el futuro son unos impostores, ya que no está escrito en ninguna parte: esta por hacer”.

Pone énfasis en que “el futuro no ha de contemplarse como una línea única y predeterminada en la prolongación del pasado: es múltiple e indeterminado. La pluralidad del futuro y los grados de libertad de la acción humana se explican mutuamente: el futuro no está escrito, está por hacer”.<sup>525</sup>

Enric Bas manifiesta que un obstáculo que enfrentan los estudios del futuro que obstaculiza y eventualmente demora su reconocimiento social, es la confusión que reina sobre las predicciones del futuro.<sup>526</sup>

Al respecto, la tradición paracientífica entorpece el desarrollo de la disciplina, su reconocimiento científico y su aceptación en el mundo empresarial.

Con el fin de mostrar las peculiaridades de diversos términos que hacen referencia a la predicción del futuro, Bas rescata del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, siete conceptos excluyentes entre sí que tratan acerca de las distintas formas de predicción<sup>527</sup> existentes:

- *Clarividencia*. Se trata de la facultad paranormal de adivinar hechos futuros u ocurridos en otros lugares.<sup>528</sup>
- *Visionar*. El visionario, por su fantasía exaltada se figura y cree cosas quiméricas. Tiene un conocimiento claro e inmediato, pero sin raciocinio.
- *Profetizar*. El vidente-profeta, por medio de señales o cálculos previamente formulados conjetura y predice acontecimientos distantes o futuros, con base en un don sobrenatural.
- *Anticipar*. Se trata de la acción y efecto de anticiparse para que ocurra o tenga efecto alguna cosa antes del tiempo regular, siendo característico su inserción en la ciencia ficción.

---

<sup>525</sup> Godet, Michel. De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia. Ed. Alfaomega. pp. 2.

<sup>526</sup> Bas, Enric. Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio. Ed. Ariel. pp. 25.

<sup>527</sup> El Diccionario define predicción como “*anunciar por revelación, ciencia o conjetura, algo que habrá de suceder*”. *Ibídem*.

<sup>528</sup> *Ibídem*. pp. 26.

- *Futurismo*. Implica una actitud orientada hacia lo que está por venir.
- *Prospectiva*. Refiere al conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o predecir el futuro en alguna materia, basados en indicios presentes.
- *Futurología*. Infiere estudios que se proponen predecir científicamente el futuro del hombre.

Bas sostiene que si bien diversas aproximaciones epistemológicas y metodológicas parciales buscan desenredar la complicada maraña terminológica que envuelve a los estudios del futuro, no existe un acuerdo generalizado que homogeneice la metodología para su estudio.

Al respecto, propone formular una estructura metodológica que permita discernir lo que son y lo que no son los estudios del futuro.

Para tal fin, refiere la clasificación de Jürgen Habermas, sobre las diferentes categorías de interés en las ciencias, que distingue al menos cuatro tipos de predicción base: *sobrenatural, hermenéutica, técnica y emancipatoria*.<sup>529</sup>

- *Predicción sobrenatural*. Se trata de una predicción por revelación, no fundamentada en un método de análisis sistemático, sino en la percepción, la iluminación o la opinión del sujeto predictor. “Es la predicción de adivinación e incluiría, entre las formas de predicción la visión, la profecía y la clarividencia”.<sup>530</sup>
- *Predicción hermenéutica*. Engloba al futurismo y a la anticipación utópica. Tiene como objetivo mejorar la comunicación y la puesta en común entre los ciudadanos en el ánimo de favorecer actividades conjuntas y promover acciones colectivas, mediante la creación de un entendimiento subjetivo de la realidad social. Su fin no es hacer predicciones cuantitativas ni desarrollar metodologías de trabajo, pues no se busca el conocimiento objetivo. Su vocación es prescriptivo-normativa.<sup>531</sup>

---

<sup>529</sup> *Ibíd.* pp. 28.

<sup>530</sup> *Ibíd.* pp. 30.

<sup>531</sup> *Ibíd.*

Forja la idea de que el futuro es única y exclusivamente producto de la voluntad colectiva, y como tal puede ser elegido y diseñado en su totalidad. Se mezclan los valores con los hechos, dado que es reacia a la objetividad y al sudo del método científico. Es un tipo de investigación de escasa o nula difusión.<sup>532</sup>

- *Predicción técnica.* Muestras una importante cercanía con tradición científicista, del positivismo. En sentido estricto se trata de un conjunto de estudios que se proponen predecir científicamente el futuro del hombre.

Persigue el conocimiento objetivo, dado que pretende proveer de predicciones que orienten en la toma de decisiones a largo plazo. Incluye todas aquellas investigaciones dirigidas a desarrollar métodos y técnicas que aumenten la calidad de las predicciones. No persigue la teorización, sino la constatación mediante el estudio empírico. Es una investigación descriptiva, basada en la extrapolación de tendencias.

Algunas disciplinas científico-académica que realizan este tipo de predicción son la econometría, demografía, meteorología y astronomía, disciplinas que utilizan modelos matemáticos y dejan de lado variables cualitativas para predecir el futuro.<sup>533</sup>

- *Predicción emancipatoria.* Busca “promover vías de desarrollo y mejora en el futuro, a partir de una toma de conciencia previa sobre la realidad pasada y presente”.<sup>534</sup>

Se propone conjugar lo objetivo (la constatación, la verificación empírica necesaria para conocer la realidad) con lo subjetivo (valores) eludiendo posturas preconcebidas que puedan dificultar el conocimiento objetivo e impedir la búsqueda de alternativas.

La continuidad de trabajo implica determinar cualitativa y/o cuantitativamente, tanto los distintos futuros apuntados por las tendencias existentes como las alternativas a los mismos, buscando relaciones causales. Asimismo,

---

<sup>532</sup> *Ibíd.* pp. 31.

<sup>533</sup> *Ibíd.* pp. 32.

<sup>534</sup> *Ibíd.*

selecciona las alternativas deseables o identificar las no deseables para orientar las acciones hacia su consecución o cancelación.

Por ello, no busca plantear el futuro deseable ni predecir con exactitud cual será el futuro, sino determinar los futuros posibles y conocer el grado de ocurrencia, para orientar la acción.<sup>535</sup>

Por otra parte, para estudiar el futuro Tomás Miklos<sup>536</sup> señala que existen por lo menos cinco grandes enfoques:

- *Proyecciones.* Toman algunos datos o eventos del pasado y el presente llevándolos a través de diversos métodos matemáticos, estadísticos y cualitativos hacia el futuro. Parten de la continuidad de las tendencias, brindando una imagen del futuro.
- *Predicciones.* Se basan en visiones deterministas. Presentan enunciados irrefutables que pretenden ser exactos sobre lo que necesariamente habrá de suceder.
- *Previsión.* Busca tomar acciones en el presente para resolver anticipadamente problemas que pudieran surgir en el futuro inmediato.
- *Pronósticos.* Representan juicios razonados sobre un asunto importante que se tomará como base de algún programa de acción.<sup>537</sup>
- *Prospectiva.* Concentra la atención sobre el porvenir, imaginándolo a partir del futuro y no del presente. No busca adivinar el futuro sino construirlo con base en la realidad, en función de la selección de aquellos futuros diseñados como posibles y deseables.<sup>538</sup>

---

<sup>535</sup> *Ibíd.*

<sup>536</sup> Miklos. *Planeación Prospectiva* Ob. Cit. pp. 15

<sup>537</sup> *Ibíd.* pp. 16.

<sup>538</sup> *Ibíd.*

Miklos enfatiza en que los primeros cuatro enfoques para acceder al futuro parten del presente y del pasado, en contraste, la prospectiva<sup>539</sup> se caracteriza por los siguientes factores:

- No se preocupa por responder al cuestionamiento ¿qué sucederá? sino por brindar alternativas futuras cimentadas en una visión holística<sup>540</sup> que permite ver el todo y sus partes a efecto de operar mejor la complejidad que ha de presentarse, incluido un manejo más fino de los indicadores adecuados.

Al mismo tiempo, ayuda a detectar la relación de causalidad entre dichos indicadores, identificando a la vez cuáles son más trascendentes, útiles o impactantes que otros.

La utilidad de este planteamiento, sostiene Miklos, se explica de la siguiente manera: “hoy en día se trabaja con los indicadores que permiten analizar en función de lo que está disponible del fenómeno del pasado y del fenómeno del presente, pero el fenómeno del futuro está teñido de la extraordinaria velocidad e intensidad de los cambios tecnológicos (sin dejar de lado los cambios de otro tipo: sociales, políticos y económicos), por lo tanto, lo único seguro del futuro es que seguirá cambiando, y el cambio, en otras palabras, es la única constante del futuro”.<sup>541</sup>

“Todos los demás elementos del pasado pueden cambiar, algunos no cambiarán en su conformación; ello no quiere decir que el valor de las variables tengan que permanecer constantes, lo que está cambiando son las reglas del juego, o sea, aquello que permitía explicar un fenómeno en el pasado ya no permite explicar y, mucho menos, manipular un fenómeno en el futuro”.<sup>542</sup>

---

<sup>539</sup> Etimológicamente, la palabra prospectiva es de origen latino. “Prospicere” significa mirar a lo lejos o desde lejos. Empleada como sustantivo en el siglo XVI, fue utilizada por Paúl Valery y relanzada por G. Berger en 1957 en un artículo de la revista de los dos Mundos. Godet, Michel. Ob. Cit. pp. 1.

<sup>540</sup> Miklos. Planeación Prospectiva Ob. Cit. pp. 21.

<sup>541</sup> Miklos. ¿Cómo construir el futuro? Ob. Cit. pp. 5

<sup>542</sup> *Ibidem*.

“Éstos tienen que ser diferentes, y sólo una visión holística permite encontrar aquellas variables que hasta hoy no habían sido necesarias porque las reglas del juego no las requería; es más, es tan grave como que las variables que se exigen hoy para explicar el fenómeno de hoy, muchas veces no aparecen porque todo está elaborado en función de las variables y de los estudios del pasado. Hay que ejercer, entonces, un extraordinario proceso de creatividad, de invención, de imaginación para crear los futuros”.<sup>543</sup>

- Contempla el futuro cercano como etapa para la construcción de un futuro lejano más conveniente y aporta elementos al proceso de toma de decisiones.<sup>544</sup>
- Es un acto imaginativo y de creación, una toma de conciencia y una reflexión sobre el contexto actual, así como un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, interés y capacidad de la sociedad para alcanzar el porvenir deseable.<sup>545</sup>
- Aporta elementos al proceso de planeación y a la toma de decisiones, al identificar peligros y oportunidades de determinadas situaciones futuras, además de que permite ofrecer políticas y acciones alternativas.<sup>546</sup>
- Mantiene un amplio horizonte temporal, dado que se interesa por eventos y situaciones a largo plazo, lo que conlleva flexibilidad, toda vez que al tratarse de una visión a alcanzar en varios años, permite la elección de futuros alternativos.<sup>547</sup>

En la visión de largo plazo, “las proyecciones han permitido avanzar de manera más o menos acertiva. Priorizar el largo plazo sobre el corto plazo, significa definir para dónde vamos”.<sup>548</sup>

---

<sup>543</sup> *Ibíd.*

<sup>544</sup> Miklos. *Planeación Prospectiva*. Ob. Cit. pp. 28 y 29.

<sup>545</sup> *Ibíd.* pp. 56.

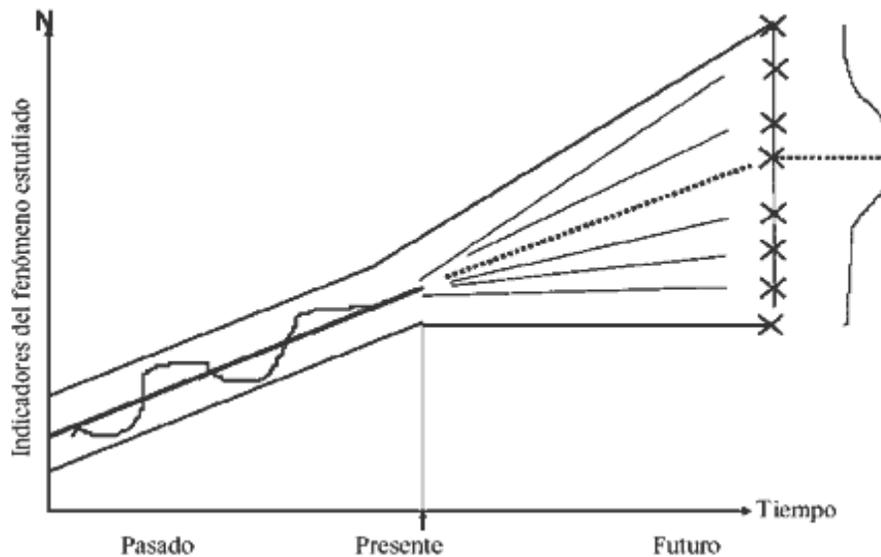
<sup>546</sup> *Ibíd.* pp. 57.

<sup>547</sup> *Ibíd.*

<sup>548</sup> Miklos. *¿Cómo construir el futuro?* Ob. Cit. pp. 2

Tomás Miklos ilustra la visión de largo plazo en las tres figuras siguientes:

Figura 1



En esta gráfica, “se han eliminado del pasado los puntos extremos que provienen de la información histórica, elaborando sobre una línea de tendencia que puede científica, estadística y matemáticamente calcularse, así como hallar elementos de ciclicidad o de cierta repetición, para realizar el análisis estadístico”.<sup>549</sup>

“Con base en el análisis estadístico se podría llevar la línea punteada hacia una proyección, la cual no es más que uno de los futuros posibles. Hasta aquí han llegado la mayor parte de los estudios que sobre el futuro se han hecho con exagerada literatura, sin embargo, esto tiene un problema: todos estos estudios consideran que el futuro no es más que la simple continuidad del pasado”.<sup>550</sup>

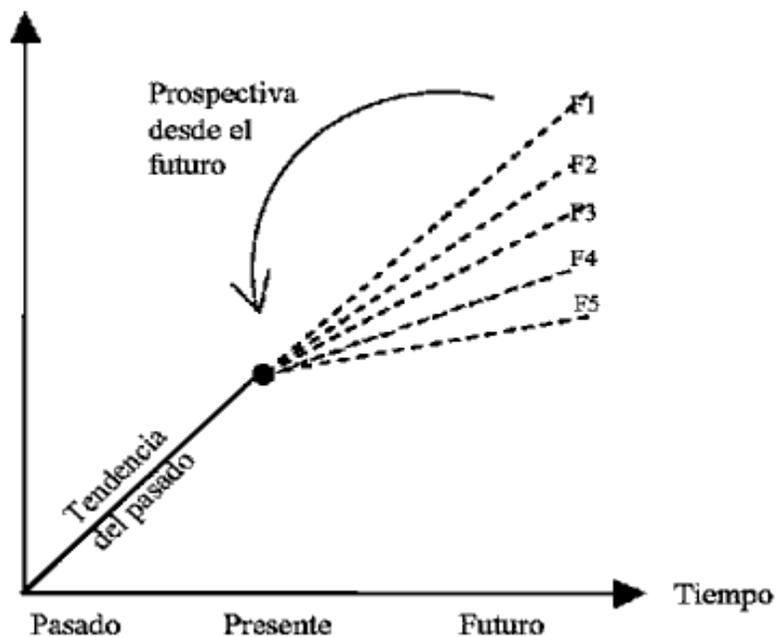
“Lo que se observa como un tubo y que continuaría siendo un tubo bajo esta regla de continuidad, en la figura está abierto, con una forma aproximada de embudo, porque el futuro no está preestablecido, y por ello

<sup>549</sup> *Ibíd.* pp. 3.

<sup>550</sup> *Ibíd.*

se tiene mayores posibilidades de otros muchos futuros. Pero a estas posibilidades de muchos futuros hay que aplicarle ciertos límites de realismo, dentro de estos límites están todas las cruces que son como futuros muy claramente diferenciados los unos de los otros gracias a su capacidad de discriminación; de lo contrario, sería una línea de continuidad”.<sup>551</sup>

Figura 2



En esta gráfica, Miklos muestra que el estudio del futuro no es sólo útil para conocer el futuro, sino que puede visualizar el presente, esto es, no sólo el futuro desde el presente sino el presente desde el futuro, lo cual enriquece las capacidades de conocimiento o de diagnóstico del pasado, del presente, con elementos de diagnóstico del presente desde el futuro.<sup>552</sup>

Miklos señala que actualmente, la literatura está saturada de estudios que determinan en donde se está con respecto al pasado, incluso cual es la tendencia, y saturada de estudios sobre la coyuntura, pero puntualiza que

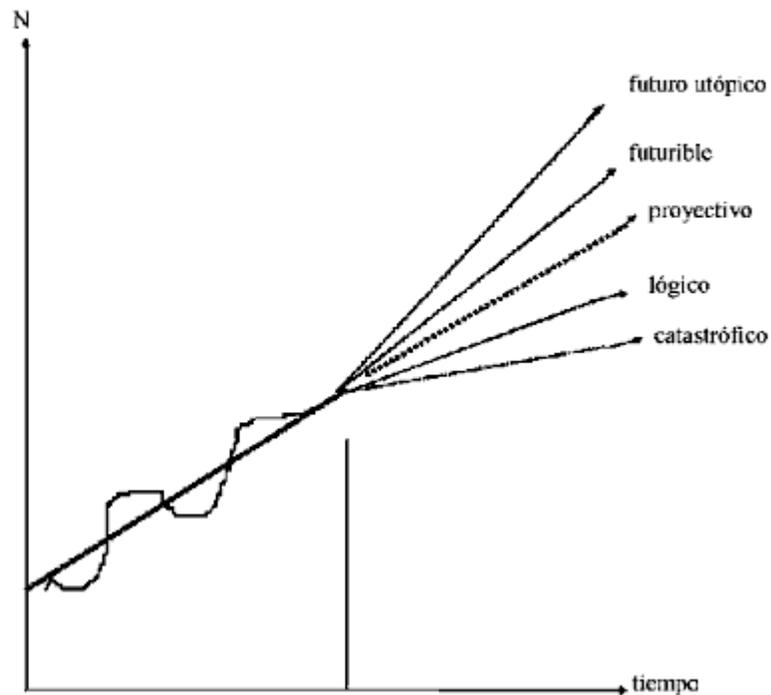
<sup>551</sup> *Ibíd.*

<sup>552</sup> *Ibíd.* pp. 4.

falta trabajo para determinar cómo se compara algo con respecto a los diversos futuros que se pudieran encontrar y muy particularmente con respecto al mejor de los futuros posibles.

En ese caso, dice el autor, “la planeación estratégica estará en función no sólo del presente y del pasado sino por sobre todo del futuro”.<sup>553</sup>

Figura 3



En esta tercera gráfica, Miklos muestra la posibilidad de que en el largo plazo se obtengan además del futuro tendencial o proyectivo y de los diversos futuros lógicos, el denominado futuro catastrófico, o en contrapartida el futuro utópico.

Asimismo, proyecta lo que él llama “el mejor de los futuros posibles: futurible... ante la imposibilidad de lograr la utopía, existe algo mejor que la

---

<sup>553</sup> Ibídem.

simple proyección, que la lógica y la catástrofe, que permite alejarse de la catástrofe y acercarse al futuro utópico”.<sup>554</sup>

- Es una forma de pensar y actuar hacia el porvenir, concibiéndolo como un horizonte de posibilidades, acciones y logros. Precede a la acción concreta, la prepara e intenta incrementar su eficiencia y eficacia.<sup>555</sup>
- Contempla cuatro etapas en constante interacción:

Normativa. Engloba la conformación del futuro deseado, es decir, el diseño del modelo propiamente prospectivo.<sup>556</sup>

Encierra dos momentos importantes: el diseño del futuro deseable y el perfil del futuro lógico. Permiten responder a los cuestionamientos ¿cuál es el futuro que deseamos? y ¿cómo pudiera ser nuestro futuro si continuamos en una dirección similar a la actual?.<sup>557</sup>

En relación al futuro deseable, se imagina la configuración futurible como polo de pensamiento y en el que básicamente surgen expectativas y aspiraciones más profundas, así como un acto de anticipación.<sup>558</sup>

El futuro lógico, proviene de extrapolar la realidad hacia el futuro, identificando fortalezas y debilidades. Habilita la posibilidad de criticar el presente, amplificando las contradicciones prevalecientes en su entorno, con base en proyecciones de referencia.

Definicional. Busca responder a las preguntas ¿cómo es el presente?, ¿cuáles son sus principales características?, ¿cuáles y como son sus interacciones?.

Consiste en la percepción de la realidad, a través de tres elementos:

1. Objeto focal. Es insoslayable especificar atributos o propiedades relevantes (políticas, económicas, sociales, administrativas, etc.).

---

<sup>554</sup> Ibídem. pp. 5

<sup>555</sup> Ibídem. pp. 78.

<sup>556</sup> Ibídem. pp. 80

<sup>557</sup> Ibídem. pp. 81.

<sup>558</sup> Ibídem.

2. Medio ambiente. Influye en el objeto focal pero no es parte de él. Ello implica el análisis de la interacción permanente entre el objeto y el medio, toda vez que el futuro de uno afecta al del otro. Requiere caracterizar la naturaleza de su relación.<sup>559</sup>
3. Instrumentos y elementos del tomador de decisiones para controlar el objeto y el medio.<sup>560</sup>

Confrontación estratégica y factibilidad. Se contrastan los resultados de las dos anteriores, para conocer y analizar la distancia entre ambos.<sup>561</sup>

Esta etapa tiene carácter valorativo e implementa factores de evaluación, representando el trayecto entre el futuro y el presente.

Responde a las interrogantes ¿qué distancia existe entre el futurible y la realidad?, ¿cómo pueden converger?, ¿cuál debe ser el perfil para que exista la convergencia entre lo ideal y lo real?, y ¿cuál habrá de ser la orientación global para que el futurible sea alcanzado?.<sup>562</sup>

Determinación estratégica y factibilidad. Define los futuros posibles mostrándose opciones políticas concretas.<sup>563</sup>

Hace énfasis en el ¿cómo hacer posible el futurible?, ¿cómo construirlo? Y ¿cuáles son las principales vías de acercamiento?.

En la elaboración de las estrategias, intenta mantener congruencia entre la conceptualización y el desarrollo prospectivo, evitando que sean limitativas o concebidas como programa cerrado, imprimiendo un carácter generador de la creatividad y la participación, además de mostrar adaptabilidad para adecuarse a los cambios y transformaciones constantes.<sup>564</sup>

El énfasis hacia el enfoque prospectivo, se deriva de que como sostiene Enric Bas, “considera el futuro como un espacio múltiple, considera la existencia de

---

<sup>559</sup> *Ibíd.* pp. 85.

<sup>560</sup> *Ibíd.*

<sup>561</sup> *Ibíd.* pp. 87.

<sup>562</sup> *Ibíd.*

<sup>563</sup> *Ibíd.* pp. 80.

<sup>564</sup> *Ibíd.* pp. 92.

posibles futuros alternativos, trata de asignarles un grado de probabilidad de ocurrencia y de deseabilidad y fomenta la triangulación metodológica... actúa como mapa, no como brújula”.<sup>565</sup>

En relación a la prospectiva, conviene advertir que dicha palabra tiene un origen latino. El verbo ‘prospicere’ significa “mirar a lo lejos o desde lejos, discernir algo delante de uno. Considera que los problemas cambian con más rapidez de lo que se tarda en resolverlos y prever estos cambios es más importante que hallar soluciones que se aplicarían a problemas pasados.

En concordancia con Bas, Michel Godet define a la prospectiva, la bajo los siguientes parámetros:

- En su origen “se encuentra un postulado de libertad frente a múltiples e indeterminados futuros; por tanto, nada tiene que ver con el determinismo de la futurología y de la bola de cristal”.<sup>566</sup>
- “No contempla el futuro en la única prolongación del pasado, por que el futuro está abierto ante la vista de múltiples actores que actúan en la función de sus proyectos futuros. Por tanto, el futuro no ha de contemplarse como una línea única y predeterminada en la prolongación de pasado: el futuro es múltiple e indeterminado. La pluralidad del futuro y los grados de libertad de la acción humana se explican mutuamente: el futuro no está escrito, está por hacer”.<sup>567</sup>
- “Es una reflexión para iluminar la acción presente con la luz de los futuros posibles. En las sociedades modernas, la anticipación se impone a causa de los efectos conjugados de dos factores principales: 1. la aceleración del cambio técnico, económico y social requiere de una visión de largo plazo y 2. los factores de inercia relacionados con las estructuras y con los comportamientos exigen sembrar hoy para cosechar mañana”.<sup>568</sup>

---

<sup>565</sup> Bas, Enric. Ob. Cit. pp. 12.

<sup>566</sup> Godet, Michel. Ob. Cit. pp. 92.

<sup>567</sup> *Ibíd.* pp. 2.

<sup>568</sup> *Ibíd.* pp. 3.

- “A pesar de que el mundo cambia, la dirección de este cambio no parece estar garantizada. Las mutaciones son portadoras de muchas incertidumbres (económicas, tecnológicas y sociales) que los hombres y las organizaciones han de integrar a su estrategia. La prospectiva no pretende eliminar la incertidumbre con una predicción ilusoria, sino tan sólo, reducirla todo lo posible y tomar decisiones que van en el sentido del futuro deseado”.<sup>569</sup>
- “El horizonte de la prospectiva suele estar situado a largo plazo”.<sup>570</sup>

En suma, la prospectiva en el estudio futurible de las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos en su relación con el gobierno federal, se constituye en un esfuerzo pionero, el cuál no se sustenta en meras suposiciones, sino siguiendo esquemas metodológicamente rigoristas, busca coadyuvar a la toma de decisiones con base en la detección de peligros, oportunidades, futuros alternativos derivados de la lógica y lo deseable, priorizando el entendimiento cabal del presente y capaz de evaluar las factibilidades de los futuros posibles.

---

<sup>569</sup> *Ibíd.*

<sup>570</sup> *Ibíd.* pp. 5.

# **A N E X O 4**

**METODOLOGÍAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL FUTURO**

## Metodologías para la construcción del futuro

Con el fin de conocer y entender las herramientas que pueden usarse para construir con rigurosidad metodológica un futuro, Guillermina Baena Paz proporciona una serie de insumos útiles.

En este contexto, señala que la prospectiva trabaja con métodos cuantitativos y cualitativos, cuyas características son las siguientes:

- *Métodos cuantitativos.* Son procedimientos formales mediante los cuales se obtiene y analiza la información con la ayuda de procesos estadísticos y métodos matemáticos. Constituyen el origen primigenio de la prospectiva. Son formulados por matemáticos, ingenieros y economistas que estudian la econometría. Entre los múltiples métodos cualitativos que existen destacan los siguientes:

METODOS CUANTITATIVOS		
Modelo bayesiano	Datos de alta frecuencia	Modelos no lineales
Minería de datos	Pronósticos	Pronóstico de escenarios
Modelos dinámicos	Selección de modelos	Ajuste estacional
Métodos econométricos	Métodos multivariados	Análisis de series de tiempo
Técnicas de pronósticos	Series de tiempo por pronóstico en los modelos ARIMA	Aplicaciones del pronóstico a negocios, finanzas, economía o cualquier otra área de interés actual
Caja morfológica	Árbol de pertenencia	Técnica Mic Mac
Técnica Mactor	Técnica Cyer	Análisis estructural
Matriz de impactos cruzados	Redes neuronales	

- *Métodos cualitativos.* son los procedimientos que se basan en información subjetiva con base en la experiencia y la intuición de los expertos e

involucrados directa o indirectamente en el tema de estudio. Los cualitativos principalmente se trabajan con el método de construcción de escenarios y con el método o técnica Delphi.<sup>571</sup>

Entre los métodos cualitativos destacan los siguientes:

<b>METODOS CUALITATIVOS</b>	
<b>TKJ</b>	Jiro Kawakita propuso la técnica KJ para identificar problemas y S. Kobayastú la desarrolló como TKJ. Consiste en que un grupo de expertos genera ideas, analiza problemas y plantea posibles soluciones. Sus principales usos se circunscriben a técnica de consulta a expertos; determinar prioridades; definir estrategias de acción; fijar objetivos o políticas institucionales.
<b>Lluvia de ideas, brainstorming o brainshaking</b>	Consiste en la conformación de Círculos de 6 personas con un coordinador. Todos aportan sus ideas dando la vuelta al círculo una y otra vez hasta considerar agotado el tema. Se calcula que pueden surgir 40 ideas novedosas cada 30 minutos.
<b>Mapeo contextual</b>	Asocian conceptos, el desencadenamiento de las ideas. Método para hacer pronósticos explorativos para conocer los criterios de relevancia, poder y utilidad en medios donde el desarrollo futuro depende del movimiento concurrente de varios parámetros interrelacionados y/o sobre condiciones extraorganizacionales de carácter sociocultural, económico o tecnológico.
<b>Conferencia de búsqueda</b>	Método con enfoque futurista con un horizonte de tiempo entre los 10 y 15 años. Se integra un grupo de participantes no necesariamente expertos. Duración de 3 días con posibilidad de extenderse a 4 o 5. Los participantes comparten sus puntos de vista sobre los principales problemas y tendencias derivadas del pasado y que se consideran seguirán influyendo en el futuro los próximos 10 o 15 años.
<b>Resolución de situaciones y problemas</b>	Se plantean situaciones diversas como habitual, escolar, personal, profesional y se plantean las soluciones correspondientes a los distintos problemas. Estas soluciones pueden ser: conceptuales, experimentales, numéricas, constructivas, estratégicas. Todas pueden tener carácter monodisciplinario o multidisciplinario.
<b>Árbol de pertinencia</b>	Identifica proyectos coherentes, opciones estratégicas compatibles con la identidad de la empresa y los escenarios más probables del entorno. Ayudar a seleccionar acciones elementales u operaciones para satisfacer objetivos generales. El procedimiento organiza y clasifica preferencias. Pone en relación diferentes niveles jerarquizados de un problema pasando de un nivel general (superior) a otro particular (niveles inferiores, generalmente de cinco a siete). Comprende la construcción del árbol y su posterior desarrollo. Coadyuva a resolver problemas de exclusión, relación y transición

<sup>571</sup> Baena Paz, Guillermina. Prospectiva Política. Guía para su comprensión y práctica. UNAM. 2004.

<b>METODOS CUALITATIVOS</b>	
<b>Descomposición de elementos y niveles</b>	Técnica normativa que repiensa el futuro proyectándole un diseño definido. Se integra por “Tronco”: SISTEMA U OBJETIVO GENERAL.; “Nudos”: De ahí parten las “ramas”, MEDIOS DE ACCIÓN. “Ramas”: SUBSISTEMAS. Componentes para resolver un problema. Se refieren a una familia desigual de acciones. ACCIONES ELEMENTALES. El diseño del árbol aparece de lo general en la parte superior y se desglosa hacia las acciones en la parte inferior.
<b>Diagrama Circept (Concepto circular)</b>	De las ideas clave se eligen ocho (cuatro pares de opuestos). El par principal se coloca sobre el eje vertical.
<b>Invencción de imágenes</b>	Proceso de operacionalización
<b>Caja morfológica</b>	Ubica los factores que determinan la esencia del problema.
<b>Evaluación de impactos tecnológicos</b>	Refiere los siguientes supuestos: el conocimiento avanza por ensayo y error; el cambio tecnológico espontáneo no acarrea resultados socialmente deseables; el cambio tecnológico resuelve problemas en el corto plazo pero genera nuevas incertidumbres en el largo plazo; las repercusiones indirectas y no anticipadas del avance suelen tener efectos perjudiciales. Los supuestos exigen una visión holística de los procesos socioeconómicos y nuevos instrumentos de decisión.
<b>Extrapolación e interpolación</b>	El punto de inicio es la premisa: “Todo seguirá como hasta ahora”. Se toman en cuenta los indicadores componentes o factores invariantes, y la o las tendencias dominantes. El acuerdo está denominado más por la experiencia que por la creatividad, aunque ésta será aquella extrapolación donde se predice la ruptura de la proyección normal. Esto es, generalizar la teoría de las catástrofes de René Thom a los procesos sociales y no sólo a los científicos.
<b>Analogías</b>	Traza de paralelismos entre situaciones que ocurrieron y otras susceptibles de acontecer. Consiste en localizar dos conjuntos de eventos (uno sucedido y otro por venir) con elementos estructurales semejantes. Se indaga con indicadores cuantitativos, el grado de comparabilidad entre ambas situaciones (involucra variables similares y el entorno donde se verifican); aísla la variable de influencias externas, de valor episódico o coyuntural; establece condiciones de reproductibilidad de los dos conjuntos de eventos. Las condiciones pueden ser tecnológicas, sociales, administrativas, económicas o internacionales. El cotejo de analogías permite extraer lecciones y medidas orientadas a apresurar, o impedir el desenlace del evento.
<b>Pronósticos tecnológicos</b>	Contempla alteraciones en ventajas comparativas de un país a largo plazo que condicionen la fusión de interdependencias internacionales. Anticipa amenazas y oportunidades que gravitan en mercados tecnológicos futuros; determina el periodo en que estas innovaciones podrán despuntar; evalúa el ritmo con que las innovaciones capturan mercados y anticipa y promueve una política defensiva o agresiva.

<b>METODOS CUALITATIVOS</b>	
<b>Compass</b>	Taller de participación directa de los miembros del grupo en un proceso dialéctico dirigido a establecer planes y programas, definir futuras estrategias globales, diseñar escenarios, analizar la realidad. Enlista y grafica repercusiones. En la gráfica se resumen puntos de vista y opiniones a favor o en contra.
<b>Análisis estructural</b>	Es una herramienta que estructura una reflexión colectiva. Ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos. Identifica las principales variables influyentes y dependientes de la evolución del sistema. Se realiza por un grupo de trabajo compuesto por actores y expertos con experiencia demostrada. Tiene tres fases: enlistar las variables que caracterizan al sistema estudiado y su entorno, tanto internas como externas; se describen las relaciones entre las variables en un tablero de doble entrada o matriz. Se rellena cualitativamente. Cada pareja de variables se somete al análisis de su relación directa, si no la tiene anotamos el 0 y si la tiene se anota el grado de influencia: débil (1), mediana (2) y fuerte (3) o potencial (4); identificación de variables clave con el método MICMAC que es la manera de hacer una clasificación indirecta después de la elevación en potencia de la matriz. La comparación permite confirmar la importancia de ciertas variables, así como las que juegan un papel principal.
<b>Método Mactor</b>	Se basa en análisis de juego de actores, busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados. Facilita a un actor la ayuda para la decisión de la puesta en marcha de su política de alianzas y de conflictos. Consta de siete fases: 1. Construir cuadro de estrategias de actores, que controlan las variables clave surgidas del análisis estructural. Se establecen los objetivos, proyectos, motivaciones, obligaciones, medios de acción internos y su comportamiento estratégico en el pasado. Son igualmente importantes los medios de acción de que dispone cada actor sobre los otros para llevar a cabo sus proyectos. 2. Identificar los retos estratégicos y los objetivos asociados. 3. Situar a cada actor en relación con los objetivos estratégicos en una matriz de posiciones. Indicando su acuerdo (+1), su desacuerdo (-1) o bien su neutralidad (0). 4. Jerarquizar para cada actor sus prioridades de objetivos (matriz de posiciones evaluadas). 5. Evaluar la relación de fuerza de los actores. 6. Integrar las relaciones de fuerza en el análisis de convergencias y divergencias entre actores. 7. Formular las recomendaciones estratégicas y las preguntas clave del futuro. Se dan aquí las recomendaciones estratégicas.

Por otra parte, Guillermina Baena señala que se utilizan de manera combinada métodos cuantitativos y cualitativos para obtener estudios con mayor precisión y más completos. La definición de la viabilidad de fórmulas de combinación, se derivan de observar criterios como profundidad del análisis, límites de acción,

complejidad, costos, tiempo requerido, infraestructura necesaria y horizonte temporal de aplicación.<sup>572</sup>

Bajo esta perspectiva, los métodos inscritos en esta variable son los siguientes:

<b>MÉTODOS CUANTITATIVO/CUALITATIVOS</b>	
<b>Método Delphi</b>	<p>Se trata de uno de los métodos más usados en la prospectiva. Fue inventado por la Rand Corporation, e inspira su nombre en el oráculo griego. El método Delphi o delfos es un tipo de encuesta que tiene varias características propias: se aplica a expertos en el tema; sólo el coordinador o grupo coordinador saben quiénes son los expertos durante toda la aplicación; se divide en varias rondas, dos en términos generales; el informe final incluye todas las opiniones vertidas; su objetivo puede ser exploratorio, minimizar incertidumbres o sorpresas; normativo, ubicar y escoger opciones preferidas; los organismos internacionales constantemente acuden a consultas delficas para tener una visión global de lo que se piensa sobre ciertos temas. El método contempla las siguientes etapas: 1. Formación de un grupo de expertos en el problema escogido por el operador (individuo o institución) con el carácter anónimo de sus miembros; 2. Enunciado del problema en forma de pregunta o baterías de preguntas; 3. Revisión (pre-test) anticipada de las preguntas por un grupo no participante de expertos, con el fin de identificar ambigüedades; 4. Entrega (a mano, por correo, e-mail o en tiempo real) de las preguntas a los expertos con la solicitud de una respuesta en fechas determinadas; 5. Primer análisis de los resultados; 6. Estimación y gratificación de las dispersiones; 7. Presentación de los datos a los expertos. El operador solicita reacciones; 8. Segundo análisis de los resultados; 9. Repetición del proceso, conforme a los objetivos y restricciones del ejercicio; 10. Preparación del informe sobre la consulta delfica. Cabe advertir que se consideran en el análisis, las fechas, los argumentos de las diversas opiniones, tanto las que caen en los promedios como las que están en las colas.</p>

---

<sup>572</sup> *Ibíd.*

<b>METODOS CUANTITATIVO/CUALITATIVOS</b>	
<b>Método de construcción de escenarios (<i>La mise en scène de la política</i>)</b>	Es uno de los más utilizados en prospectiva en general y en prospectiva política en particular. El método de escenarios es anticipatorio, en tanto ofrece un mapa cognitivo del futuro que contiene una serie de opciones de futuro (escenarios) posibles, cada una de las cuales tiene asignada una probabilidad, objetiva o subjetiva, de ocurrencia. Por ello, porque presenta diversas posibilidades y en consecuencia no tiene un elevado grado de especificidad, ha sido descrito como un método único y alternativo al resto de métodos y técnicas de anticipación. Herman Kahn, uno de los autores de mayor reconocimiento de la planificación estratégica, durante los años cincuenta y sesenta es el primero en utilizar este método de forma continuada y, por tanto, a quien se adjudica la introducción de este término en el caló de los modernos estudios del futuro. El método de escenarios empezó a ser utilizado dentro de los estudios estratégicos y militares desarrollados por la <i>Rand Corporation</i> , en la que trabajaba el propio Kahn, para el gobierno de Estados Unidos, y más concretamente para la planificación estratégica de la <i>U.S. Air Force</i> . A cada posibilidad de ocurrencia en un fenómeno le llamó escenario. La primera aplicación del método de escenarios en el ámbito de la empresa privada fue desarrollada para General Electric entre finales de los años sesenta y principios de los setenta con el fin de anticipar los rasgos generales que caracterizarían a la sociedad y a la economía norteamericana de los años ochenta. La consolidación del método de escenarios de Kahn, como herramienta prospectiva y estratégica aplicada a la toma de decisiones empresarial, viene con la adopción de la multinacional <i>Shell International</i> a finales de los años setenta de este método y su inclusión en las rutinas de trabajo de gestión. El objetivo de los escenarios es conocer distintos futuros posibles conforme a supuestos teóricos; ser instrumentos de diagnóstico, control de incertidumbres y de planificación; ser instrumentos confiables, útiles e inteligibles y ser insumos en la administración y planeación de sistemas complejos. Los escenarios se clasifican como formativos y exploratorios. En éste último, se ubican los escenarios tendenciales.
<b>Metodologías de Generación de Escenarios</b>	<b>Metodología de Jennifer Jarrat.</b> Establece el siguiente procedimiento: 1. Decidir el sistema sobre el que se va a trabajar (variables y relaciones); 2. Decidir el espacio temporal para los escenarios (plazo de ocurrencia); 3. Decidir cuántos escenarios se quieren construir (3/4 es lo idóneo); 4. Determinar las variables principales que van a estructurar los escenarios y discutir las asunciones sobre el futuro; 5. Definir el valor que van a tomar las variables en cada escenario considerado; 6. Decidir eventos específicos que pueden ocurrir durante el espacio temporal de los escenarios; 7. Crear un título de trabajo para cada escenario; 8. Esbozar los escenarios; y 9. Revisar y evaluar el borrador con base en los siguientes seis criterios: credibilidad, comprensibilidad, consistencia interna, interés, ajuste a los objetivos prefijados, exhaustividad.

**METODOS CUANTITATIVO/CUALITATIVOS**

<p><b>Metodologías de Generación de Escenarios</b></p> <p><b>(continuación)</b></p>	<p><b>Metodología de Eleonora Barbieri Masini.</b> Propone el siguiente procedimiento: 1. Construir una plataforma base de información presente, a partir de: a. La descripción del sistema y de su contexto (político, económico, social, tecnológico, etc.). A partir de la información recogida mediante entrevistas, cuestionarios, seminarios, <i>brainstorming</i>, etc. b. La identificación de variables internas (del sistema) y externas (del contexto). c. La determinación de variables clave. 2. Identificación de actores en el presente y en el pasado, así como sus oportunidades estratégicas. 3. Formulación de cuestiones clave; desarrollo de hipótesis. 4. Construcción de escenarios y definición del horizonte temporal. 5. Identificación de los escenarios alternativos siguientes: Escenario tendencial: el más probable, posible, plausible. Escenario de contraste: el opuesto al tendencial. Escenario normativo: el deseable. Escenario utópico: el más deseable.</p>
	<p><b>Metodología de Michel Godet.</b> Se sugiere el siguiente mecanismo: construcción de la base: una imagen detallada, global y dinámica del estado actual del tema u organización objeto de estudio y de su contexto. Se realiza en tres fases: a. Delimitación del sistema constituido por el fenómeno estudiado y su entorno general (económico, político, tecnológico, etc.). b. Determinación de las variables esenciales. a. y b. Mediante el método de análisis estructural, MICMAC. c. Retrospectiva y estrategia de los actores (mediante el análisis del juego de los actores, MACTOR). d. Elaboración de escenarios. Cada escenario refleja un conjunto de hipótesis (acerca de la evolución de las tendencias y las relaciones entre actores) y se le asigna una probabilidad de ocurrencia. Mediante métodos de expertos como el Delphi y la matriz de impactos cruzados SMIC, que permiten obtener una jerarquía de imágenes finales posibles, clasificadas por probabilidades decrecientes.</p>
	<p><b>Metodología de escenarios sincréticos (Tomás Miklos).</b> Propone la siguiente ruta: 1. Elaborar diagnóstico. 2. Determinar tiempo de ocurrencia. 3. Determinar ambiente. 4. Diseñar escenarios: a. Tendencial (de seguir todo como está, qué pasaría...). b. Catastrófico (de empeorar todo...). c. Utópico (qué deseo...). d. Factible (de seguir una estrategia cómo se llega a un futuro probable... al romper la inercia, evitar la catástrofe, cambiar la utopía).</p>

**METODOS CUANTITATIVO/CUALITATIVOS**

**Metodologías de  
Generación de  
Escenarios**

**(continuación)**

**Metodología de Peter Schwartz.** Este proceso presenta las siguientes fases: 1. Identificación del asunto central o punto de decisión (qué es exactamente lo que nos interesa saber y sobre lo que hay que decidir). 2. Identificación de las fuerzas clave existentes en el entorno inmediato que pueden influir en el éxito o fracaso de la decisión que hay que tomar. 3. Identificación de las “tendencias conductoras” globales (macro) que dan lugar a las fuerzas clave (micro), tanto las predeterminadas, inevitables y necesarias (por ejemplo, demografía) como las altamente inciertas e impredecibles (por ejemplo, la opinión pública). Las primeras figurarán en todos los escenarios considerados; las segundas marcarán las diferencias entre ellos. Es el trabajo de investigación, de obtención de información. 4. Ordenación de tendencias (macro) y fuerzas (micro) con base en dos criterios: a. Grado de importancia para la consecución del asunto o decisión identificada en el paso 1. b. Grado de incertidumbre que rodea esos factores y tendencias. Se trata, pues, de identificar los dos o tres factores o tendencias que son más importantes y más inciertos. Ésta es la tarea más importante, dado que marcará los “ejes” en función de los cuales diferirán los escenarios. 5. Seleccionar la lógica de escenarios. El objetivo estriba en esbozar unos pocos y bien diferenciados escenarios que sirvan de referencia válida para la toma de decisiones. 6. Rellenar los escenarios, dando valores a las tendencias y fuerzas. Identificadas en los pasos 3 y 4. Se trata de establecer relaciones causales que revelen y describan conexiones e implicaciones mutuas entre el valor de los factores y el carácter del escenario. 7. Analizar las implicaciones sobre el asunto central o decisión (paso 1) de cada escenario. Determinar la robustez de esa decisión, sus puntos fuertes y sus puntos vulnerables... Si una decisión parece óptima para un solo escenario quiere decir que tomar ésa implica un elevado riesgo, sobre todo si no se tiene suficiente control sobre la consecución de ese escenario en concreto. Ver cómo puede adaptarse la estrategia para robustecerla en caso de no ocurrencia del escenario deseable. 8. Selección de los principales indicadores. Seguir con la lógica utilizada para construir los escenarios permitirá determinar implicaciones lógicas de los principales indicadores, extraídas a partir de los mismos.

**METODOS CUANTITATIVO/CUALITATIVOS**

<p><b>Metodologías de Generación de Escenarios</b></p> <p><b>(continuación)</b></p>	<p><b>Escenarios de Martínez.</b> Este modelo propone que para construir un escenario se debe observar: 1. La estructura actual del sistema (trabajan sobre estructuras sistémicas complejas). 2. Se definen los elementos que pueden ser decisivos o incorporados al sistema en el futuro, quedan fuera los que no tengan un papel definitivo en la conformación del futuro y se traducen en variables estructuradoras del pensamiento. Mientras mayor sea el número de variables que se elijan mayor será la complejidad para construir los escenarios. 3. Se enlistan los factores que imprimirán el dinamismo a los elementos, o factores excitadores, tanto internos como externos que influirán en el sistema. Es conveniente separar los factores estructurales de los factores coyunturales. 4. Se identifican los actores y sus intenciones. Con ellos los conflictos potenciales, las alianzas, los modos de actuar. 5. Se identifican las restricciones: naturales, económicas, políticas, técnicas, etc. 6. Se identifican los factores que influyen sobre el sistema. 7. Se identifican los mecanismos y funciones de transformación. 8. Se construyen los escenarios, uno por cada grupo de eventos portadores de futuro que se piensa pudieran ocurrir. 9. A cada escenario se le pone un nombre que describa sus características, éste puede ser patético, dramático, humorístico, irónico, etc.</p> <p><b>Metodología del escenario apuesta, de Francisco José Mojica.</b> Contempla las siguientes etapas: 1. Precisión del tema de estudio 2. Identificación de las “variables clave” que lo definen. 3. Constatación del grado de poder y de los conflictos entre “actores sociales” involucrados. 4. Diseño del escenario probable o tendencial. 5. Diseño de otras opciones a escenarios alternos. 6. Elección del escenario “apuesta”. 7. Selección de las estrategias para alcanzar el escenario “apuesta”. El procedimiento plantea: 1. Se agrupan en dos categorías las variables estratégicas en diferentes combinaciones, por ejemplo: económicas y tecnológicas, político ambientales, sociales y culturales, científico-económicas, etc. 2. Indique si en 20 años estarán mejor o peor que ahora, ambas o una representativa de cada categoría. 3. El mejoramiento se señala con (+), el empeoramiento con (-). 4. Sólo hay cuatro combinaciones posibles (+ -), (-+), (- -), (+ +). 5. Grafique el resultado en un cuadro que contenga los cuatro escenarios y póngales un nombre significativo. Bajo este esquema, la construcción de los escenarios sucede así: Escenario 1: Primera variable es (+). Segunda variable es (-). Escenario 2: Primera variable es (-). Segunda variable es (+). Escenario 3: Primera variable es [-]. Segunda variable es [-]. Escenario 4: Primera variable es [+]. Segunda variable es [+].</p>
---	--

METODOS CUANTITATIVO/CUALITATIVOS	
<b>Metodologías de Generación de Escenarios</b>  <b>(continuación)</b>	<b>Metodología de prospectiva económica y social. Sistema de generación de escenarios.</b> Propone lo siguiente: 1. De dónde sale la información: se elabora un mini Delphi con especialistas. 2. Cómo se procesa: la discusión se transforma en números para elaborar una Matriz de impactos cruzados con una concepción probabilística. Una vez programada, la máquina saca en veinte segundos todos los escenarios posibles, a partir de las múltiples combinaciones que puede hacer. 3. Cómo se interpreta: A partir de las probabilidades, una vez con toda la información se procede de acuerdo con el tipo de decisiones atendiendo a nuestros fines.
	<b>Metodologías de escenarios de la Fundación Barros Sierra.</b> <i>Modalidad 1:</i> 1. Determinar el objeto focal OF (sistema objeto controlable) y el entorno relevante ER (variables no controlables). 2. Recabar opiniones de expertos sobre OF y ER. 3. Análisis de información y construcción de escenarios de ER. 4. Construcción del escenario deseable del OF. 5. Programa de acción. Se fijan estrategias. <i>Modalidad 2:</i> 1. Identificación del objeto focal. 2. Identificación de fuerzas clave del medio ambiente. 3. Determinar las fuerzas controlables. 4. Clasificar por importancia e incertidumbre. 5. Seleccionar escenarios lógicos. 6. Profundizar los escenarios. 7. Sacar implicaciones para el objeto focal. 8. Seleccionar indicadores líderes (mediciones) y señales.

## Bibliografía y Hemerografía

### Libros

Aguayo Quezada, Sergio

**La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México**

Ed. Grijalbo. México. 2001. 413 pp.

Aguilar Rivera, José Antonio

**México: Crónicas de un país posible**

Fondo de Cultura Económica. México. 2006. 334 pp.

Alanis Figueroa, María del Carmen

**Normalidad democrática-electoral en México**

Instituto Federal Electoral. Seminario Perspectivas desde la normalidad democrática electoral en México. México. Noviembre 2003. 10 pp.

Alcántara Sáez, Manuel

**Gobernabilidad, crisis y cambio**

Fondo de Cultura Económica. México, 2004. 258 pp.

Almond, Gabriel y otros

**Diez textos básicos de ciencia política**

Ed. Ariel. Barcelona, España. 2001. 277 pp.

Álvarez, Lucía

**La Sociedad Civil ante la Transición Democrática**

Red Mexicana de Investigaciones sobre Organismos Civiles (REMISOC)  
Plaza y Valdez. México, 2002. 193. pp.

Amin, Samir y Hortart Francois

**Globalización de las Resistencias. El estado de las luchas.**

Ed. Icaria. España. 2003. 374 pp.

Appadurai, Arjun

**El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia.**

Ed. Ensayo Tusquets.

Barcelona, España. 2007. 192 pp.

Arredondo Ramírez, Vicente

**Hacia una nueva cultura ciudadana en México**

Universidad Iberoamericana. México. 1996. 167 pp.

Arredondo Ramírez, Vicente

**Una Sociedad de ciudadanos: apuntes para una revolución ciudadana en México.**

Fundación Demos I.A.P. México. 2000. 417 pp.

Baena Paz, Guillermina

**Prospectiva Política. Guía para su comprensión práctica.**

UNAM. Proyecto Papime Prospectiva Política. DGAPA. México, 2004. 252 pp.

Baena Paz, Guillermina

**Seguridad Humana e infraestructura emocional**

Proyecto PAPIME. Laboratorio de Estudios del Futuro.

DGPA-UNAM. 2005. 394 pp.

Baena Paz, Guillermina

**Seguridad Humana y capital emocional**

Proyecto PAPIME. Laboratorio de Estudios del Futuro.

DGPA-UNAM. 2006. 342 pp.

Baena Paz, Guillermina

**Aplicaciones de la prospectiva a la política**

Working Papers 4. Prospectiva Política.

Seminario de Estudios prospectivos.

Proyecto Papime Laboratorio de Estudios del Futuro.

DGPA-UNAM. 2005. 48 pp.

Barba Solano, Carlos

**Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina**

Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 1991. 726 pp.

Bartra, Roger

**“Fango sobre la democracia”** en Letras Libres. Año VIII, número 93, México, septiembre 2006, pp. 16-22.

Bas, Enric

**Prospectiva. Herramienta para la gestión estratégica del cambio.**

Ed. Ariel. Barcelona, España.

1999. 158 pp.

Batta Fonseca, Víctor y Sosa Fuentes, Samuel

**Escenarios Futuros sobre la Globalización y el Poder Mundial. Un enfoque interdisciplinario.**

UNAM-FCPyS. México, 2004. 232 pp.

Becerra, Ricardo y otros

**La mecánica del cambio político en México**

Ed. Cal y Arena. México. 2000. 491 pp.

Beck; Ulrich

**La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas.**

Ed. Paidós. España 2002. 367 pp.

Benavides, Rodolfo

**Dramáticas profecías de la Gran Pirámide. 25 años después.**

Ed. Diana. México, 2001. 133 pp.

Bernecker, Walter

**Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada**

El Colegio de México. México, 2004. 162 pp.

Bokser Misses, Judit

**Las ciencias sociales, universidad y sociedad**

UNAM

México, 2003. 546 pp.

Bokser Misses, Judit

**Democracia y formación ciudadana**

Instituto Electoral del Distrito Federal

Colección Sinergia 2.

México. 2002. 203 pp.

Cadena Roa, Jorge (Coordinador)

**Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy**

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM

México, 2004. 424 pp.

Cadena Roa, Jorge (Coordinador)

**Transiciones a la democracia: visiones críticas**

Dirección General de Estudios de Posgrado-UNAM

México, 2004. 185 pp.

Cansino, César

**Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México**

Centro de Estudios de Política Comparada.

México, 1998. 170 pp.

Cansino, César

**La transición mexicana. 1977-2000.**

Centro de Estudios de Política Comparada

México. 2000. 368 pp.

Caputo, Dante

**La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.**

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
Bogotá, Colombia. Abril, 2004. 87 pp.

Cárdenas Gracia, Jaime F.

**Una Constitución par la democracia**

UNAM-IIJ.

México, 1995. 291 pp.

Carlsen, Laura

**Enfrentando la Globalización. Respuestas sociales a la integración económica de México.**

Ed. Miguel Ángel Porrúa. México. 2003. 272 pp.

Civicus

**La Sociedad Civil en el Milenio**

Tercer Mundo, Editores. EUA. 1999. 211 pp.

Cohen, Jean L. y Arato, Andrew

**Sociedad Civil y Teoría Política**

Fondo de Cultura Económica (FCE). México, 2000. 703 pp.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

**Justicia y Democracia.**

Fascículo 2. Serie Transición Democrática y Protección de los Derechos Humanos. México. 2004. 64 pp.

Cordera Campos, Rafael y otros

**Transición Mexicana**

Ciclo de mesas redondas. Memoria

UNAM. México, 1996. 370 pp.

Corcuera Cabezut, Santiago

**Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

Universidad de Oxford. Febrero de 2002.

Crouch, Colin

**Pos Democracia**

Ed. Taurus. México, 2004. 179 pp.

Chua, Amy

**El mundo en llamas. Consecuencias de la globalización.**

Ediciones B. España. 2003. 361 pp.

Cue Cánovas, Agustín

**Historia Social y Económica de México (1521-1854)**

Ed. Trillas. México, 1981. 422 pp.

Dagnino, Evelin y Olvera, Alberto J.

**La disputa por la construcción democrática en América Latina**

Fondo de Cultura Económica/Universidad de Veracruz

México 2006. 536 pp.

De la Madrid Hurtado, Miguel

**Una mirada hacia el futuro.**

Fondo de Cultura Económica. México, 2006. 188 pp.

De la Peña García, Rosa María

**La teoría de la democracia. El error de occidente.**

Ed. Gernika. México. 2003. 334 pp.

De Sousa Santos, Boaventura

**Democratizar la Democracia. Los cambios de la democracia participativa**

Fondo de Cultura Económica. México. 2004. 590 pp.

Delgado de Cantú, Gloria M.

**Historia de México. El proceso de gestación de un Pueblo**

Volumen I. Ed. Prentice Hall. México. 2002. 577 pp.

Diamond, Larry

**El resurgimiento global de la democracia**

Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

México, 1996. 339 pp.

Durant Alcántara, Carlos

**Reflexiones en torno a los derechos humanos. Los retos del nuevo siglo.**

Ed. Miguel Ángel Porrúa-UAM.

México, 2003. 172 pp.

Durant Ponte, Víctor Manuel

**Ciudadanía y Cultura Política. México, 1993-2001.**

Ed. Siglo XX. México, 2004. 354 pp.

Esquivel, Edgar y Covarrubias Israel

**La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global.**

Ed. Porrúa. México, 2005. 371 pp.

Fernández Santillán, José

**El Despertar de la Sociedad Civil. Una perspectiva histórica.**

Ed. Océano. México, 2003. 388 pp.

Flores Dávila, Julia/Meyenberg, Yolanda  
**Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia.**

Instituto Federal Electoral. México. 2002. 115 pp.

Galán Baños, Israel  
**Ciudadanía, base de la democracia**

Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2003. 151 pp.

García García, Sergio  
**Promoción de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil: sistematización de la experiencia mexicana**

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 2008. 138 pp.

García Montaña, Jorge  
**El Malestar de la Democracia en México**

Ed. Plaza y Valdés  
México. 2004. 335 pp.

Gilbert, Adrian y Corterrel Maurice

**Las profecías Mayas**

Ed. Grijalbo México, 2004. 394 pp.

Gimbernat, José Antonio

**Los Derechos Humanos a los 50 años de la Declaración de 1948.**

Cuadernos FyS No. 43. Ed. Sal Térrea. España. 1998. 47 pp.

Godet, Michel

**La caja de herramientas de la prospectiva estratégica**

Cuaderno No. 5.

España, 2000. 103 pp.

Godet, Michel

**De la anticipación a la acción.**

Ed. Alfaomega

Barcelona, España. 1993. 360 pp.

González, Felipe

**Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis**

Fundación Carolina. Ed. Siglo XXI

España. 2009. 407 pp.

González Pedrero, Enrique

**La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México 1990-2005.**

Fondo de Cultura Económica. México, 2006. 311 pp.

Grau, Elena e Ibarra, Pedro

**La Red en la Calle ¿cambios en la cultura de movilización?**

Ed. Icaria. España, 2004. 246 pp.

Guéhenno, Jean-Marie

**El fin de la Democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego**

Ed. Paidós. España, 1995. 138 pp.

Guzmán, Martín Luis

**Obras completas.**

Fondo de Cultura Económica. Tomo II. México. 145 pp.

Harnecker, Marta

**La izquierda después de Seattle**

Ed. Siglo XXI. España 2002. 172 pp.

Held, David y McGrew Anthony

**Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial**

Ed. Paidós. España. 2003. 187 pp.

Hengstenberg, Peter

**Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad.**

Ed. Nueva Sociedad. Fundación Friedrich Ebert. Venezuela, 1999. 477 pp.

Hermet, Guy

**Cultura y Democracia**

Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán

UNESCO. Colombia. 2008. 186 pp.

Human Rights Watch

**México. El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox.**

New York. EUA. Mayo, 2006.

Ianni, Octavio

**La Sociedad Global**

Ed. Siglo XXI. México, 2003. 131 pp.

Instituto Electoral del Distrito Federal

**Retos y perspectivas de la consolidación democrática en México**

Memoria. México, 2003. 182 pp.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

**El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad**

México, 2004. 109 pp.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
**Partidos y clase política en América Latina en los 90.**  
San José, Costa Rica. 1995. 684 pp.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
**Derechos Humanos, Seguridad Ciudadana y Sociedad Civil. Sistematización de experiencias**  
Fundación Ford. San José, Costa Rica. 2002. 470 pp.

Islas Colín, Alfredo y Lezé Lerond, Florence  
**Temas de Derecho Electoral y Político**  
Universidad Autónoma de Durango  
Ed. Porrúa. México. 2004. 361 pp.

Kaldor, Mary  
**La sociedad civil global. Una respuesta a la Guerra**  
Ed. Kriterion. Tusquets. Barcelona, España, 2005. 238 pp.

Keck, Margaret E. y Sikkink Kathryn  
**Activistas sin fronteras**  
Ed. Siglo XXI. México, 2000. 302 pp.

Krauze, Enrique  
**Para salir de Babel**  
Ed. Tusquets. Colección Andanzas. México, 2006. 133 pp.

Labastida Martín del Campo, Julio y otros  
**Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina**  
Ed. Plaza y Valdez-FLACSO-UNAM. México, 2001. 451 pp.

León y Ramírez, Juan Carlos y Mora Velázquez, Salvador  
**Ciudadanía, democracia y políticas públicas**  
UNAM-FCPyS. México, 2006. 354 pp.

López Segrera, Francisco y otros  
**América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización.**  
Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad de Zacatecas. H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México, 2004. 834 pp.

Luken Garza, Gastón y Muñoz Virgilio  
**Escenarios de la Transición en México**  
Ed. Grijalbo. México, 2003. 355 pp.

Magallón Anaya, Mario  
**La Democracia en América Latina**  
Coedición Plaza y Valdez-UNAM.  
México, 2003. 427 pp.

Markoff, John  
**Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político**  
Ed. Tecnos. España. 1999. 232 pp.

Massicotte, Marie-Josée  
**Las organizaciones civiles y sociales mexicanas y sus redes transnacionales: orígenes, impactos y retos**  
Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector de El Colegio Mexiquense, A.C.  
Documentos de discusión sobre el tercer sector Núm. 17. México, 2001. 22 pp.

Melucci, Alberto  
**Acción colectiva, vida cotidiana y democracia**  
El Colegio de México. México. 2002. 260 pp.

Méndez, José Luis  
**Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centro América.**  
Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A.C.  
México, 1998. 495 pp.

Méndez Silva, Ricardo  
**Tendencias del cambio democrático**  
UNAM. 1994  
147 pp.

Merino, Mauricio  
**La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México.**  
FCE. México, 2003. 246 pp.

Meyer, Lorenzo  
**Fin de Régimen y Democracia Incipiente**  
Ed. Océano. México, 1998. 283 pp.

Meyer, Lorenzo  
**El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad**  
Ed. Océano. México. 2007. 290 pp.

Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena  
**Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro**  
Ed. Limusa.  
México, 2003. 204 pp.

Miklos, Tomás y Arrollo, Margarita  
**Prospectiva y escenarios para el cambio global**  
Working Papers 8.  
México, 2008. 29 pp.

Milanese, Efrem  
Redes que previenen  
Instituto Mexicano de la Juventud. Colección cuadernos para la acción No. 1.  
México, 2000. 147 pp.

Millán B., Julio A.  
**México 2030. Nuevo siglo, nuevo país**  
Fondo de Cultura Económica. México. 2000. 655 pp.

Monsivais, Carlos  
**Aires de Familia. Cultura y Sociedad en América Latina**  
Ed. Anagrama. Barcelona, España. 2000. 254 pp.

Montañana Surió, Arturo  
**Conocimiento Prospectivo**  
IPN-CIECAS. México, 2004. 122 pp.

Montesinos, Rafael  
**Un modelo para analizar la transición mexicana**  
Textos para la transición No. 6. Gobierno del Estado de Aguascalientes.  
Coordinación General de Asesores. México. 2001. 182 pp.

Montoya Martín del Campo, Alberto  
**México hacia el 2025.** Tomos I y II  
Centro de Estudios Estratégicos Nacionales  
México, 2004. 1585 pp.

Muñoz Ledo, Porfirio  
**La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica**  
Editorial Grijalbo. México. 2008. 365 pp.

Muñoz Patraca, Víctor Manuel  
**Del Autoritarismo a la Democracia. Dos escenarios de cambio político en México.**  
Ed. Siglo XXI. México. 2001. 111 pp.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y otros  
**Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional**  
Volumen I. Ed. Paidós. México, 1994. 330 pp.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y otros  
**Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina**  
Volumen II. Ed. Paidós. México, 1994. 372 pp.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y otros  
**Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas Comparadas**  
Volumen III. Ed. Paidós. México, 1994. 297 pp.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y otros  
**Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones**  
Volumen IV. Ed. Paidós. México, 1994. 133 pp.

Ojeda Gómez, Mario  
**México antes y después de la alternancia política: un testimonio**  
El Colegio de México. Colección Jornadas No. 143. México 2004. 157 pp.

Olvera, J. Alberto  
**La Sociedad Civil. De la teoría a la realidad**  
Colmex. México. 1999. 362 pp.

Olvera, J. Alberto  
**Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México**  
FCE. México, 2003. 460 pp.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
UNESCO.  
**Los derechos económicos, sociales y culturales (desc) en América Latina:  
obstáculos para su eficacia y principales instrumentos internacionales.**  
México, 2003. 140 pp.

Oscoy  
**2012. El despertar de la humanidad. La profecía de la luz está por cumplirse.**  
Ed. Vergara. México, 2008. 165 pp.

Osorio, Jaime  
**El estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del  
poder.**  
Fondo de Cultura Económica. México, 2004. 263 pp.

Peña García, Rosa María De la  
**La Teoría de la Democracia. El error de occidente.**  
Ed. Gernika. México, 2003. 334 pp.

Piñeyro, José Luis  
**La Seguridad Nacional en México**  
Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2005. 519 pp.

Pliego Carrasco, Fernando

**Panorama de las Organizaciones No Gubernamentales en la Ciudad de México.**

Encuesta 1997. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México. 2001.

Quesada, Fernando

**Siglo XXI: ¿un nuevo paradigma de la política?**

Ed. Anthropos. España. 2004. 349 pp.

Ramentol, Santiago

**Teorías del Desconcierto**

Ed. Tendencias. España. 2004. 350 pp.

Ramírez Hernández, Gloria

**Hacia el difícil camino de la construcción de una política pública en educación en derechos humanos en México**

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. UNAM. México. 2003.

Ramírez Hernández, Gloria

**La Educación Ciudadana ante los retos de la Democracia en México**

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). México, 2005. 226 pp.

Ramírez Hernández, Gloria, Gandolfi, Stefania y otros

**Cultura, Educación y Desarrollo**

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México. 2007. 192 pp.

Ramírez Hernández, Gloria

**La Educación Superior en Derechos Humanos: Una contribución a la democracia.**

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México. 2007. 288 pp.

Revilla Blanco, Marisa

**Las ONG y la política**

Ed. Istmo. España. 2002. 366 pp.

Reyes Heróles, Federico

**Entre las Bestias y los Dioses**

Ed. Océano. México. 2004. 250 pp.

Rico, José María

**Policía y Sociedad Democrática**

Alianza Universidad.

Ed. Alianza. Madrid, España. 1993. 297 pp.

Rivas, Pedro

**Las ironías de la sociedad liberal**

UNAM. México. 2002. 181 pp.

Roitman Rosenmann, Marcos

**Las razones de la democracia en América Latina**

Ed. Siglo XXI. México, 2005. 262 pp.

Rosas, Alejandro

**Mitos de la Historia Mexicana. De Hidalgo a Zedillo.**

Ed. Planeta. México 2006. 324 pp.

Rubio, Luis y Kaufman, Susan

**México: Democracia Ineficaz**

Centro de Investigaciones para el Desarrollo. México. 2006. 240 pp.

Rubio, Luis y otros

**México 2025: el futuro se construye hoy**

Centro de Investigaciones para el Desarrollo. México. 2006. 191 pp.

Russell, Diana

**Feminicidio. La política del asesinato de mujeres**

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. México. 2005. 716 pp.

Salazar, Ana María

**Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias**

Ed. Nuevo Siglo. Aguilar. México. 2002. 375 pp.

Salazar Rojas, Jesús

**La transición mexicana: realidad y utopía**

Ed. Plaza y Valdés. México. 2002. 193 pp.

Salinas Figueredo, Darío

**Problemas y Perspectivas de la Democracia en América Latina**

Ed. Triana. México, 1997. 442 pp.

Sartori, Giovanni

**¿Qué es la democracia?**

Ed. Nueva Imagen. México, 1997. 342 pp.

Saxe-Fernández John

**Globalización: crítica a un paradigma**

Ed. Plaza&Janes. México, 2003. 365 pp.

Sayeg Helú, Jorge  
**México 2010**  
Ed. Libros para todos. México, 2004. 124 pp.

Sayeg Helú, Jorge  
**México: 2010.**  
Ed. Libros para todos. México. 2005. 86 pp.

Schmidt, Samuel  
**La nueva crisis de México**  
Ed. Nuevo Siglo, Aguilar. México, 2003. 214 pp.

Secretaría de Gobernación  
**Reconstruyendo la Ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México**  
México, 2002. 890 pp.

Secretaría de Gobernación  
**Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México.**  
México, 2005. 445 pp.

Secretaría de Gobernación  
**Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006.**  
México. 2007. 312 pp.

Secretaría de Gobernación  
**Los Nuevos Retos de la Gobernabilidad Democrática**  
Ed. Fondo de Cultura Económica. Colección Editorial del Gobierno del Cambio.  
México. 2005. 184 pp.

Secretaría de Gobernación  
**Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008**  
México. 2008. 154 pp.

Secretaría de Gobernación  
**Informe ENCUP 2008**  
Unidad para el Desarrollo Político. México. 2009. 98 pp.

Segura, Antonio  
**Señores y Vasallos del Siglo XXI. Una explicación de los conflictos internacionales.**  
Ed. Alianza. España. 2004. 292 pp.

Silia Olmos, David  
**Carpizo y la CNDH. La otra cara de la Guerra Sucia**  
México, febrero 2002.

Silva-Herzog Márquez, Jesús  
**El antiguo régimen y la transición en México**  
Ed. Planeta. México, 1999. 150 pp.

Sousa Santos, Boaventura De  
**Democratizar la Democracia. Los cambios de la democracia participativa**  
Fondo de Cultura Económica. Río de Janeiro, Brasil. 2004. 591 pp.

Souza Mayo, Jorge  
**¿A dónde va el mundo?**  
Fundación Cultural Tercer Milenio  
México, 2002. 390 pp.

Tambini, Michael  
**Guías Visuales. Futuro**  
Ed. Televisa. México. 2002. 63 pp.

Tedesco, Laura  
**El Estado en América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?**  
Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
Documento de trabajo No. 37. Madrid, España. Mayo, 2007. 28 pp.

Torres, Juan Ángel  
**Más allá de la transición. Alternativas a una democracia excluyente**  
Ed. Delfos. México, 2001. 206 pp.

Touraine, Alain  
**Producción de la Sociedad**  
Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México. 1995. 372 pp.

Touraine, Alain  
**¿Podremos vivir juntos?. El destino del hombre en la aldea global**  
Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina. 1998. 332 pp.

Tovar, Federico  
**Organizaciones Solidarias. Gestión e Innovación en el Tercer Sector.**  
Ed. Lugar Editorial. Argentina. 2001. 154 pp.

Ulrich Beck  
**La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas**  
Ed. Paidós. España. 2003. 355 pp.

Universidad Iberoamericana

**Diagnóstico sobre la educación legal en derechos humanos en México**  
México, 2002. 81 pp.

Verduzco Igartúa, Gustavo

**Organizaciones No Lucrativas: visión de su trayectoria en México**  
Colmex. México, 2003. 165 pp.

Villamil, Jenaro

**Los desafíos de la transición. Escenarios del cambio político en México**  
Ed. Raya en el Agua. México. 1998. 363 pp.

Wallerstein, Immanuel

**Utopística o las opciones históricas del siglo XXI**  
Ed. Siglo XXI. México, 1998. 91 pp.

Wallerstein, Immanuel

**Los intelectuales en una época de transición**  
Centro de Documentación y difusión de Sociología Crítica.  
Serie de Cuadernillos de Sociología Crítica. No. 1. México. 2005. 35 pp.

Wenses Simón, María Isabel

**En torno al origen del concepto moderno de sociedad civil (Locke, Ferguson y Hegel)**

Cuadernos "Bartolomé de las Casas" No. 9

Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas". Universidad Carlos III de Madrid.

Ed. Dykinson. España. 1998. 171 pp.

Woldenberg, José

**Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos**  
Ed. Cal y Arena. México, 2006. 384 pp.

### **Artículos periodísticos**

"A medio camino, la transición democrática" en La Jornada. México. Enero 26, 2004. pp. 17.

Abascal y Macías, Rafael

"Entre la democracia y la normalidad democrática" en La Crisis. México. Enero 20, 2005. pp. 14.

Abascal y Macías, Rafael

"No hay confianza en la política: disfunciones democráticas" en La Crisis. Suplemento Expediente Político No. 20. México. Octubre 19, 2005.

Aguayo Quezada, Sergio

“La amnistía” en Reforma. México. Enero 4, 2006. pp. 11.

Aguayo Quezada, Sergio

“Majaderías” en Reforma. México. Enero 25, 2006. pp. 13.

Aguayo Quezada, Sergio

“Los miedosos” en Reforma. México. Julio 25, 2007. pp. 14.

Aguayo Quezada, Sergio.

“Rechaza oficina de Naciones Unidas informar sobre relevo de funcionario” en Reforma. México. Mayo 28, 2008. pp. 16.

Aguilar, Luis F.

“Democracia es gobierno” en Reforma. México. Octubre 11, 2006. pp. 16.

Alcántara, Liliana

“Cuestionan familiares de desaparecidos el informe de derechos Humanos” en El Universal. México. Enero 3, 2002. pp. 10.

Alcocer, Jorge

“Reto a la democracia” en **Reforma**. México. Octubre 19, 2004. pp. 24.

“Alertan sobre la debacle del Estado” en Excélsior. México. Enero 14, 2009. pp. 15

“Amnistía Internacional: Verdades incómodas” en La Jornada. México. Mayo 29, 2002. pp. 2.

Amnistía Internacional

“México: derechos humanos, un deber ineludible de los candidatos”. Comunicado de prensa. México. Marzo 30, 2006.

Amnistía Internacional

“Vicente Fox no cumplió y el presidente Felipe Calderón no se ha comprometido con la defensa de los derechos humanos”. Comunicado de prensa. México. Mayo 22, 2007.

Aranda, Jesús

“Irreflexivo el informe del relator de la ONU sobre el sistema judicial” en La Jornada. México. Mayo 3, 2002. pp. 14.

Arias Marín, Alan

“México: democracia maltrecha, sociedad polarizada” en Milenio. México. Agosto 5, 2004. pp. 24.

“Aumenta la insatisfacción en desarrollo democrático” en El Universal. México. Abril 28, 2005. pp. 13.

Avilés, Carlos

“Propone Góngora estado democrático de derecho” en El Universal. México. Diciembre 1º, 2003. pp. 22.

Avilés, Karina

“Piden organizaciones a relatora de la ONU recomienda a EU cancela operación guardián” en La Jornada. Marzo 27, 2002. pp. 42.

Aziz Nacif, Alberto

“Poder Ciudadano” en La Jornada. México. Octubre 12, 1999. pp. 19.

Ballinas, Víctor

“Limitadas las facultades del fiscal sobre desaparecidos” en La Jornada. México. Enero 21, 2002. pp. 12.

Ballinas, Víctor

“Militares implicados en desapariciones serían juzgados por tribunales civiles” en La Jornada. México. Enero 24, 2002. pp. 14.

Ballinas, Víctor

“Demanda el gobernador de Chihuahua que la ONU investigue asesinatos de mujeres y narcoejecuciones” en La Jornada. México. Febrero 11, 2002. pp. 42.

Ballinas, Víctor

“Desalentadora, mi impresión sobre la situación de los crímenes en Ciudad Juárez: Altolaguirre” en La Jornada. México. Febrero 12, 2002. pp. 5.

Ballinas, Víctor

“Altolaguirre, decepcionada por los nulos avances en la investigación sobre asesinadas en Juárez” en La Jornada. México. Febrero 14, 2002. pp. 5.

Ballinas, Víctor

“Ofrece Carrillo indagar recientes casos de desaparecidos” en La Jornada. México. Febrero 22, 2002. pp. 9.

Ballinas, Víctor

“Relatora para derechos de migrantes inicia visita” en La Jornada. México. Febrero 26, 2002. pp. 11.

Ballinas, Víctor

“Inadmisible, el informe de EU sobre los derechos humanos en México; es una intromisión: Soberanes” en La Jornada. México. Marzo 6, 2002. pp. 16.

Ballinas, Víctor

“Llama Vega García a conciliar para que la nación no se nos vaya de las manos” en La Jornada. México. Julio 1º, 2004. pp. 9.

Ballinas, Víctor

“Defensores de derechos humanos, blanco de amenazas en México: AI” en La Jornada. México. Diciembre 27, 2005. pp. 3.

Ballinas, Víctor

“Chiste cruel de Fox decir que deja un país en paz: CNDH” en La Jornada. México. Septiembre 14, 2006. pp. 3.

Ballinas, Víctor

“Rechaza AI compromiso retórico de Calderón” en La Jornada. México. Febrero 12, 2007. pp. 7.

Ballinas, Víctor

“Con Calderón, claro retroceso en materia de derechos humanos: ONG” en La Jornada. México. Abril, 4, 2007. pp. 20.

Ballinas, Víctor

“Calderón aún no define su política de derechos humanos” en La Jornada. México. Abril 11, 2007. pp. 10.

Ballinas, Víctor

“Con Calderón, claro retroceso en materia de derechos humanos: ONG” en La Jornada. México. Abril 18, 2007. pp. 20.

Ballinas, Víctor

“Cuestiona AI el controvertido proceso en que resultó electo Felipe Calderón” en La Jornada. México. Mayo 23, 2007. pp. 5.

Ballinas, Víctor

“Es decepcionante la actuación del gobierno en derechos humanos: AI” en La Jornada. México. Mayo 24, 2007. pp. 6.

Barajas, Abel

“Asume Fiscal y promete verdad de desaparecidos” en Reforma. México. Enero 5, 2002. pp. 3.

Barranco, Alberto

“Vida o muerte” en El Universal. México. Junio 29, 2006. pp. 37.

Becerra Acosta, Jeannette

“Reconoció Mary Robinson el compromiso de Vicente Fox de priorizar el respeto a los derechos humanos” en Excélsior. Diciembre 3, 2000. México. pp. 27.

Becerril, Andrea

“La PGR debiera atraer los casos de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, dice Altolaguirre” en La Jornada. México. Febrero 13, 2002. pp. 8.

Boltvinik, Julio

“La pobreza en México (2000-2004) I” en La Jornada. Columna Economía Moral. México. Noviembre 11, 2005. pp. 32.

Borbolla, Carlos

“Enfrentará mentiras y omisiones Carrillo P.” en Excélsior. México. Enero 10, 2002. pp. 24.

Borbolla, Carlos

“La Guerra sucia fue política del gobierno federal: CNDH” en Excélsior. México. Febrero 14, 2002. pp. 1.

Borbolla, Carlos

“Hay 80 millones de fichas de movimientos sociales y políticos” parte uno, en Excélsior. México. Febrero 28, 2002. pp. 9.

Bravo Mena, Luis Felipe

“México tercer perjudicado por atentados” en La Jornada. México. Octubre 21, 2001. pp. 22.

Breach Velducea, Miroslava

“Entregan reporte especial a Mary Robinson. Impunidad e inseguridad en la Sierra Tarahumara: activistas” en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 13.

Brooks, David

“Conquistó simpatía y apoyo de influyentes ONG estadounidenses” en La Jornada. México. Agosto 25, 2000. pp. 25.

Brooks, David

“Critican AI y HRW al gobierno mexicano por omitir protección a Digna Ochoa” en La Jornada on Line. México. Octubre 20, 2001.

Cabrera Parra, José

“La guerra sucia y una fiscalía que nace muerta” en El Sol de México. Enero 7, 2002. pp. 10.

Canales, Enrique

¿Cuál sociedad civil? En Reforma. México. Octubre 6, 2005. pp. 19.

“Cancela candidato del PAN reunión con ONG” en Cimanoticias. <http://www.cimacnoticias.com/noticias>

Cantón Zetina, Carlos  
“Ciudad Juárez, en la mira de la ONU” en Excélsior. México. Febrero 11, 2002. pp. 16.

Cantón Zetina, Carlos  
“Horroriza a la OEA la impunidad en Juárez” en Excélsior. México. Febrero 12, 2002. pp. 9.

Castañeda, Jorge G.  
“Política social: nueva ambición” en Reforma. México. Enero 25, 2006. pp. 12.

Carreño, José  
“Fox: Perdí una ante AMLO, pero me desquité” en El Universal. México. Febrero 13, 2007. pp. 22.

Castillo García, Gustavo  
“La fiscalía para desaparecidos buscará la verdad, no dinamitar al Estado: Carrillo” en La Jornada. México. Enero 5, 2002.

Castillo García, Gustavo  
“Exige Rosario Ibarra presentar vivos a desaparecidos de los 70” en La Jornada. México. Marzo 14, 2002. pp. 14.

Castillo García, Gustavo  
“Analiza la Femospa la viabilidad de una ley de amnistía para la guerra sucia” en La Jornada. México. Mayo 26, 2004. pp. 15.

Castillo García, Gustavo  
“Indagan a la Femospa por desvío de recursos y abuso de autoridad” en La Jornada. México. Octubre 31, 2005. pp. 9.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos  
“Calderón evade debate sobre derechos humanos con organizaciones civiles”. Comunicado de Prensa. México. Marzo 29, 2006.

Concha Malo, Miguel  
“La visita de la relatora” en La Jornada. México. Febrero 16, 2002. pp. 17.

Concha Malo, Miguel  
“Elecciones y transición a la democracia” en La Jornada. México. Junio 21, 2003. pp. 23.

Concha Malo, Miguel  
“Desafíos del Foro Social Mundial” en La Jornada. México. Enero 15, 2005. pp. 27.

Concha Malo, Miguel  
“Ausencias notables” en La Jornada. México. Abril 8, 2006. pp. 11.

Concha Malo, Migue

“La Ley de Fomento, retos participativos para la democracia”. Boletín Electrónico No. 11. Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Mayo 2008.

Cortez, Edgar.

“El tema de los derechos humanos ocupa lugar ‘marginal’ en el segundo Informe” en La Jornada. México. Septiembre 3, 2008. pp. 13.

Crespo, José Antonio

“Comisión de la verdad o fiscalía especial” en El Universal. México. Enero 21, 2002. pp. 28.

Crespo, José Antonio

“Riesgo en 2006 de ingobernabilidad” en La Crisis. Suplemento Especial No. 27. México. Noviembre 16, 2004.

Crespo, José Antonio

“Cultura democrática: ¿avance o retroceso?”. Columna Horizonte Político en Excélsior. México. Octubre 13, 2006. pp. 15.

Cruz de Blas, Antonio

“Avala Comité del 68 a Carrillo Prieto” en Uno más Uno. México. Enero 6, 2002. pp. 9.

Cruz López, Héctor

“La guerra sucia no ha concluido: González Ruiz” en Excélsior. México. Febrero 2, 2002. pp. 5.

Cruz López, Héctor

“Total desconfianza en la Fiscalía de Carrillo Prieto” en Excélsior. México. Marzo 20, 2002. pp. 28.

Cuellar, Mireya

“La transición terminó, según expertos; hay respeto hacia las elecciones, afirman” en La Jornada. México. Junio 10, 2003. pp. 8.

Cuellar, Mireya

“La democracia no ha trascendido su origen electoral: Mauricio Merino” en La Jornada. México. Diciembre 26 2003. pp. 13.

Dávila, Rene

“Carrillo Prieto, fiscal para desaparecidos” en Uno más Uno. México. Enero 5, 2002. pp. 12.

Dávalos, Renato

“La administración de justicia y la impunidad, problemas muy difíciles en México: M. Robinson” en Excélsior. México. Noviembre 25, 1999. pp. 42.

“Demandan justicia hijos de los desaparecidos de la guerra sucia” en El Sol de México. México. Enero 22, 2002. pp. 22.

“Democracia podrida” en Reforma. Febrero 22, 2007. pp. 15.

Díaz Clavel, Enrique

“La Fiscalía Especial sobre los Desaparecidos, Mucho Ruido y...” en Excélsior. México. Marzo 7, 2002. pp. 26.

Díaz Méndez, Elizabeth

“Las ONG desconfían que la fiscalía para desaparecidos sea satisfactoria” en Novedades. Enero 2, 2002. pp. 10

Díaz Méndez, Elizabeth

“ONG demandan hechos al fiscal de desaparecidos” en Novedades. México. Enero 7, 2002. pp. 9

“El asesinato de Digna Ochoa sólo demuestra la vigencia de los oscuros poderes de la muerte en México: Fian Internacional” en cimanoticias.com. México. Noviembre 1°, 2001

“En manos de 39 familias, 13.5% del PIB” en El Universal on line. México, julio 2, 2008.

Enciso, Angélica

“La impunidad aún rige en México, sostiene AI” en La Jornada. México. Junio 27, 2005.

“Femospp: desaparición pactada” en El Periódico de México. Abril 21, 2007. [www.elperiodicodemexico.com](http://www.elperiodicodemexico.com)

Fernández Ponte, Fausto

“Martha Altolaguirre y Ciudad Juárez” en México Hoy. México. Febrero 13, 2002. pp. 15.

Foro Económico de Davos

“Mexicanos no confían en gobierno... pero sí en ONG” en El Economista. México. Diciembre 15, 2005. pp. 16.

Fuentes, Mario Luis

“Servicios públicos, pobreza y participación ciudadana” en Diario Milenio. México. Octubre 10, 2003. pp. 20.

Fuentes, Víctor

“Pide Fox ayuda a ONG” en Reforma. México, Agosto 24, 2000. pp. 7.

García, Doina

“Llama Mariclaire Acosta a respaldar la labor del fiscal especial Carrillo Prieto” en El Sol de México. México. Enero 11, 2002. pp. 6.

García, Rubén

“Inconstitucional crear fiscalía: Burgoa Orihuela” en Uno más Uno. México. Enero 6, 2002. pp. 7.

García Mendoza, Jorge

“Estudian reparar daño causado por la guerra sucia” en Novedades. México. Enero 7, 2002. pp. 12.

Gómez, Francisco

“Abrirán 3 oficinas en estados para indagar guerra sucia” en El Universal. México. Febrero 20, 2002. pp. 6.

González, Cecilia

“Ofrece Fox a ONG incentivos fiscales” en Reforma. México. Noviembre 14, 2000. pp. 4

González, Cecilia

“Piden ONG fondo para asistencia” en Reforma. México. Noviembre 10, 2000. pp. 13.

González, Cecilia

“Piden a organizaciones civiles dejar atrás el protagonismo” en Reforma. México. Noviembre 14, 2000. pp. 4.

González, María de la Luz

“Decepciona a relatora investigación en Juárez” en Reforma. México. Febrero 14, 2002. pp. 12.

González, María de la Luz

“Hay posibilidad de citar a Echeverría” en Reforma. México. Abril 5, 2002. pp. 15.

González, María de la Luz

“Prevalece impunidad en México, Advierten” en Reforma. México. Mayo 29, 2002. pp. 16

González Álvarez, Román

“En todo el país, condiciones de levantamiento” en Excélsior. México. Enero 5, 2005. pp. 5.

González Souza, Luis  
“Sociedad-gobierno: la alternancia faltante” en La Jornada. México. Junio 30, 2001. pp. 14.

Granados Chapa, Miguel Ángel  
“Fiscal Especial” en Reforma. México. Enero 7, 2002. pp. 8.

Guadarrama, Juan José  
“Que investiguen la participación de ex presidentes en la guerra sucia” en Ovaciones. México. Enero 7, 2002. pp. 4.

Guerrero, Claudia  
“Diseñarán ONG agenda rumbo al 2000” en Reforma. México. Agosto 13, 1999. pp. 12.

Guerrero, Jesús  
“Cuestionan imparcialidad de Fiscal para desaparecidos” en Reforma. México. Enero 7, 2002. pp. 10.

Gutiérrez Fuentes, David  
¿Sociedad civil? En La Crisis. Columna Perro mundo. México. Octubre 12, 2003.

Habana de los Santos, Misael  
“Exigen familiares de desaparecidos a la PGR procesar a Arturo Chaparro” en La Jornada. México. Marzo 6, 2002. pp. 15.

Henriquez, Elio  
“Esperan ONG dialogar con la funcionaria de la ONU en Acteal” en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 13.

Hernández, Luis Guillermo  
“Afirma comisionada de la ONU que Zedillo acepta deficiencias. Grave la impunidad” en Reforma. México. Noviembre 25, 1999. pp. 6.

Herrera Beltrán, Claudia  
“Descalifican ONG el nombramiento de Carrillo Prieto: es un desconocido” en La Jornada. México. Enero 5, 2002. pp. 5.

Herrera Beltrán, Claudia. “Calderón usará spots para llegar a ignorantes” en La Jornada. México. Marzo 29, 2006. pp. 22.

Gómez, Magdalena  
“El informe de Pro: una agenda necesaria” en La Jornada. México. Diciembre 20, 2005. pp. 20.

Jiménez, Gerardo

“Exigen integrar a la sociedad en Fiscalía de desaparecidos” en Reforma. Enero 14, 2002. pp. 19.

Jiménez, Sergio Javier

“Critica Ibarra cinismo crónico de ex presidentes” en El Universal. México. Febrero 18, 2002. pp. 13.

Jiménez Caliz, Eugenia

“Organizaciones civiles exigen un nuevo marco legal” en Milenio. México. Enero 9, 2001. pp. 36.

Joyner, Alfredo

“Ignacio Carrillo Prieto se ha declarado enemigo de la tortura” en Milenio. México. Enero 7, 2002. pp. 9.

Krauze, Enrique

“México: democracia secuestrable” en El País. México. Julio 20, 2006. pp. 13.

Krauze, Enrique

“Tres por ciento democrático” en Reforma. México. Septiembre 19, 2006. pp. 18.

Krauze, Enrique

“El momento que vive México es muy delicado” en Al Estilo de Joaquín López Doriga. México. Abril 17, 2008.

“La transición fue exitosa” en Milenio. México. Noviembre 13, 2006. pp. 6.

“Los derechos humanos, asunto no grato en México. Un alto funcionario de la ONU deja el cargo por presiones del gobierno” en El País. [www.elpais.com](http://www.elpais.com). México. Mayo 5, 2008

“Mariclaire Acosta pide apoyo para Carrillo Prieto” en Milenio. México. Enero 11, 2002. pp. 12.

Marín, Carlos

“El fiscal ha de excusarse” en Milenio. México. Enero 10, 2002. pp. 2.

Marín, Mónica

“Tortura y discriminación se sancionan ya por ley en todo el país: Green M.” En Excélsior. México. Noviembre 25, 1999. pp. 41.

Martínez, Martha

“Fox militarizó la represión a grupos sociales” en Diario Monitor. México. Noviembre 14, 2006. pp. 3.

Martínez, Nurit

“La democracia no se logró en 2000” en El Universal. México. Septiembre 19, 2005. pp. 24.

Mayén, Víctor

“Esclarecer los casos de 275 desaparecidos” en Uno más Uno. México. Enero 2, 2002. pp. 12.

Mazariegos, Miguel

“Mas vigor en defensa de garantías de migrantes, pide relatora de la ONU” en Uno más Uno. México. Febrero 27, 2002. pp. 16.

Medellín, Alejandro

“Obedecemos órdenes: Ejército” en El Universal. México. Febrero 20, 2002. pp. 1.

Meléndez Preciado, José

“Las impertinencias de Patricio. Muertos por doquier” en México Hoy. México. Febrero 2, 2002. pp. 16.

Melgar, Ivonne

“Ingresa a equipo de Sedesol dirigente de Alianza Cívica” en Reforma. México. Enero 6, 2001. pp. 14.

Melgar, Ivonne

“Descarta Indesol controlar a ONG” en Reforma. Noviembre 23, 2004. México. pp. 12.

Melgar Adalid, Mario

“El futuro de México” en Reforma. Suplemento Enfoque. Julio 30, 2006. México. pp. 16-17.

Méndez, Alfredo

“Carrillo Prieto se empeñó en fabricar culpables del 68” en La Jornada. México. Junio 20, 2007. pp. 11.

Mendívil, Leopoldo

“1810-1910-2010 (otra vez....)” en La Crónica. México. Noviembre 17, 2006. pp. 6.

“México se ubica en primer lugar en el índice de democracia electoral de América Latina: Thierry Lemaesquier, representante del PNUD”. Notimex. México. Agosto 24, 2004.

Meyer, Lorenzo

“Entre una política fallida y una sociedad civil incipiente” en Reforma. México. Octubre 6, 2005. pp. 17.

Meyer, Lorenzo  
“Transiciones: la que falló y la de hoy” en Reforma. México. Diciembre 29, 2005. pp. 9.

Meyer, Lorenzo  
“2006 o la verdadera prueba de la democracia” en Reforma. México. Julio 20, 2006. pp. 13.

Meyer, Lorenzo  
“El espíritu (enfermo) de nuestra democracia” en Reforma. México. Septiembre 14, 2006. pp. 13.

Meyer, Lorenzo  
“¡No!” en Reforma. México. Septiembre 21, 2006. pp. 17.

Meyer, Lorenzo  
“La democracia sucia” en Reforma. México. Febrero 1º, 2007. pp. 13.

Meyer, Lorenzo  
“Fox o la democracia elitista” en Reforma. México. Febrero 22, 2007. pp. 16.

Meyer, Lorenzo  
“Yale” en Reforma. México. Mayo 10, 2007. pp. 15.

Meyer, Lorenzo  
“México repite la historia del siglo XIX” El Centro. México. Julio 9, 2007. pp. 28.

Meyer, Lorenzo  
“Nudos” en Reforma. México. Octubre 4, 2007. pp. 17.

Meyer, Lorenzo  
“El ocho” en Reforma. México. Enero 24, 2008. pp. 13.

Michel, Víctor Hugo  
“En este sexenio no culminará la transición: Fox” en Milenio. México. Mayo 2, 2005. pp. 5.

Millán, Daniel  
“Para erradicar tortura falta tiempo, dice SRE” en Reforma. México. Mayo 29, 2002. pp. 16.

Montero, Ernesto  
“Registro a ONG” en Uno más Uno. México. Abril 15, 2002. pp. 16.

Muñoz, Alma  
“Descalifica AI al gobierno en materia de derechos humanos” en La Jornada. México. Mayo 29, 2002. pp. 3.

Muñoz Ledo, Porfirio

“El 2006 de América Latina” en El Universal. Columna Bitácora Republicana. México. Febrero 29, 2005. pp. 13.

Núñez, Kyra

“La titular del Alto Comisionado logra la firma que no obtuvo de Ernesto Zedillo. Fox se estrenará firmando convenio de derechos humanos” en La Jornada. Noviembre 28, 2000. México. pp. 16.

Núñez, Kyra

“Relatora observará la situación de migrantes en frontera México-EU” en La Jornada. México. Febrero 20, 2002. pp. 15.

Núñez, kyra

“Advierte relator de la ONU sobre la severa crisis de vivienda que padece México” en La Jornada. México. Abril 11, 2002. pp. 57.

Olivares Alonso, Emir

“Persistente la violación a los derechos humanos: ONU” en La Jornada on line. México. Noviembre 14, 2006

Olivares Alonso, Emir

“Fox deja a Calderón una herencia maldita en materia de derechos humanos: CNDH” en La Jornada. México. Noviembre 14, 2006. pp. 5.

Olivares Alonso, Emir

“La represión fue la bandera del gobierno de Fox: Centro Prodh” en La Jornada. México. Noviembre 17, 2006. pp. 18.

Olivares Alonso, Emir

“Desalentador panorama en derechos humanos para el próximo sexenio, afirma Edgar Cortez” en La Jornada. México. Noviembre 24, 2006. pp. 27.

Olivares Alonso, Emir

“Su política, esquizofrénica: AI” en La Jornada. México. Agosto 8, 2007. pp. 22.

Páramo, David

“Organismos de la sociedad civil” en Excélsior. Columna *Personajes de Renombre*. México. Junio 4, 2007. pp. 12.

Pedrero, Fernando

“Adivinar el futuro, un negocio cierto” en El Universal. México. Febrero 28, 2005. pp. 7.

Pérez, Diana Teresa

“En este sexenio, reportes de 14 desaparecidos: Rosario Ibarra” en Crónica. México. Febrero 18, 2002. pp. 17.

Pérez, Matilde

“Acuerdan PRD y Convergencia impulsar en la Cámara la transición democrática” en La Jornada. México. Septiembre 2, 2003. pp. 19.

Petrich, Blanche

“Deny, prima del nuevo fiscal, víctima de la represión contra las guerrillas de los setenta” en La Jornada. México. Enero 5, 2002. pp. 4.

Petrich, Blanche

“Critican 24 ONG desaire de Calderón y Madrazo” en La Jornada. México. Junio 28, 2006. pp. 7.

Pineda Muñoz, Armando

“Se abrirán expedientes del Cisen sobre la Guerra Sucia” en Excélsior. México. Febrero 26, 2002. pp. 12.

“Poca confianza en la fiscalía para desaparecidos: ONG” en La Jornada. México. Enero 11, 2002. pp. 13.

“Policías y militares, los grandes violadores de las garantías: AI” en Uno más Uno. México. Mayo 29, 2002. pp. 14.

Poy Solano, Laura

“En 2005 hubo 62 agresiones a defensores de derechos humanos” en La Jornada. México. Diciembre 12, 2005. pp. 17.

“Primer crimen político del sexenio foxista: CNDH” en La Neta Derechos Humanos. México. Octubre 22, 2001.

“Progreso genuino de México en derechos humanos: Robinson” en Uno más Uno. México. Noviembre 25, 1999. pp. 16.

“Propuso Vega punto final sobre la guerra sucia: Santiago Vasconcelos” en La Jornada. México. Julio 2, 2004. pp. 13.

Quintana, Enrique

“La transición sexenal y sus escenarios” en Reforma. México. Julio 25, 2006. pp. 6.

Quintana, Enrique

“¿Son viables las metas para el 2030?” en Reforma. México. Mayo 25, 2007. pp. 6.

Ramos, Jacqueline

“Alto grado de impunidad en el asesinato de mujeres” en Excélsior. México. Febrero 14, 2002. pp. 10

Ramos, Jacqueline

“En este sexenio van ya 14 desaparecidos” en Excélsior. México. Febrero 18, 2002. pp. 11.

Ramos, Jacqueline

“Hay 13 casos de desapariciones forzadas en este régimen: Pro” en Excélsior. México. Marzo 11, 2002. pp. 4.

Ramos, Jacqueline

“No hay razón de seguridad nacional que justifique la desaparición de personas” en Excélsior. México. Marzo 5, 2002. pp. 24.

“Relator de la ONU sobre vivienda se reunirá con ONG” en La Jornada. México. Marzo 8, 2002. pp. 16.

“Reprueba Al al récord de Fox en derechos humanos” en Uno más Uno. México. Mayo 29, 2002. pp. 14.

Reveles, José

“El fiscal para la guerra sucia, convertido en investigador forense” en El Financiero. México. Abril 9, 2002. pp. 22.

Reyes Heróles, Federico

“Regresión mexicana” en Reforma. México. Noviembre 27, 2007. pp. 17.

Reyes Heróles, Federico

“Enemigos” en Reforma. México. Octubre 10, 2006. pp. 12.

Reyna, José Luis

“La vía democrática al autoritarismo” en Milenio. México. Julio 9, 2007. pp. 18.

Riva Palacio, Raymundo

“¡Al diablo la democracia!” en El Universal. México. Julio 2, 2007. pp. 11.

Rocha, Alberto

“Recomendará la CIDH aclarar asesinatos de Mujeres en Juárez” en Excélsior. México. Febrero 13, 2002. pp. 11.

Rodríguez Araujo, Octavio

“Resurgimiento social” en La Jornada. México. Noviembre 27, 2003. pp. 23.

Rodríguez Araujo, Octavio

“Quinta edición del Foro Social Mundial” en La Jornada. México. Enero 6, 2005. pp. 20.

Rodríguez González, Gustavo

“Urge apoyo popular en investigaciones de desapariciones forzadas: Carrillo” en Excélsior. México. Enero 23, 2002. pp. 3

Rosas, Leonardo

“Riesgo de crisis política y social en México en 2006” en La Crisis. México. Octubre 10, 2005. p. 26.

Rubio, Luis

“¿Democracia?” en Reforma. México. Agosto 12, 2007. pp. 14.

Sánchez, Julián

“Exigen comisión de la verdad” en El Universal. México. Febrero 1º, 2002. pp. 13.

Sánchez Venegas, Adolfo

“El acuerdo migratorio, tema importante para la ONU: Rodríguez” en Excélsior. México. Febrero 26, 2002. pp. 14.

Schettino, Macario

“Consolidación democrática” en El Universal. México. Junio 11, 2007. pp. 25.

“¿Se modificará la relación sociedad-medios-poder público?” en La Crisis. Editorial. México. Febrero 13, 2005.

Segovia, Rafael

“Democracia y religión” en Reforma. México. Enero 25, 2008. pp. 22.

Semo, Juan

“Soledad Civil” en La Jornada. México. Julio 19, 2003. pp. 19.

Silva-Herzog Márquez, Jesús

“Democracia y razón poética” en Reforma. México. Abril 26, 2006. pp. 14.

Sodi de la Tijera, Demetrio

“Vamos por una revolución ciudadana” en El Universal on line. México. Diciembre 10, 2004.

Steinsleger, José

“Zopilotes de la democracia” en La Jornada. México. Marzo 10, 2004. pp. 28.

Suárez, Modesto

“Dos Méxicos” en Reforma. México. Octubre 6, 2005. pp. 18.

Tajonar, Héctor

“Democracia contrahecha” en Milenio. México. Agosto 8, 2007. pp. 21.

“Terror y confusión por el asesinato de Digna Ochoa” en La Jornada on Line. México. Octubre 21, 2001.

Torres Rogelio, Alejandro

“Incumple SG acuerdo sobre la guerra sucia” en El Universal. México. Febrero 2, 2002. pp. 16.

Torres Rogelio, Alejandro

“Mesas de diálogo, recurso de SG para atender conflictos” en El Universal. México. Diciembre 1°, 2003. pp. 10.

Valdez Cárdenas, Javier

“Acepta Carrillo Prieto el escepticismo ante su labor” en La Jornada. México. Marzo 8, 2002. pp. 17.

Valdés Castellanos, Guillermo

“El dilema de la democracia en 2006: avance o vaciamiento” en Diario Milenio. Columna Acentos. México. Diciembre 22, 2005. pp. 28.

Valenzuela, Arturo

“El Estado de la democracia en México” en El Universal. México. Junio 29, 2006. pp. 26.

Valls Hernández, Sergio

“El informe de la ONU sobre la justicia” en La Jornada. México. Abril 22, 2002. pp. 14.

Vargas, Alejandro

“Oculto Fox realidad sobre derechos humanos: CNDH” en La Crisis. México. Junio, 20, 2005. pp. 10.

Vargas, Rosa Elvira

“Sería violación de derechos humanos en México, considera Mary Robinson” en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 3.

Vargas, Rosa Elvira

“Visitará Ciudad Juárez la relatora de CIDH sobre derechos de la mujer” en La Jornada. México. Febrero 6, 2002. pp. 17.

Venegas, Juan Manuel

“Anuncia el presidente electo en Toronto que envió un comunicado al EZLN. La solución al conflicto en Chiapas, por la vía del diálogo” en La Jornada. México. Agosto 24, 2000. pp. 19.

Zermeño, Sergio

“Cuarto piso y quinto patio. Participación ciudadana” en La Jornada. México. Diciembre 11, 2003. pp. 18.

### **Revistas y folletos**

Agenda Ciudadana por la Democracia y por la Vida

**Agenda Nacional de la Sociedad Civil.**

Poder Ciudadano. Folleto. México. 2000.

Albán Guevara, Rodolfo

**Sociedad Civil en la Promoción y Protección de la Democracia en las Américas**

Documento de Política. Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL). Ottawa, Canadá. Mayo, 2006. 15 pp.

Alonso, Jorge

“**La Sociedad Civil en la óptica Gramsciana**” en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1. Vol. 1. México, 1996.

“**América Latina: la situación de los derechos humanos. La visión del futuro**”

en Revista Amnistía Internacional. No. 62. México. Agosto-Septiembre 2002. <http://www.aministiainternacional.org>

Baena Paz, Guillermina

“**Aplicaciones de la prospectiva a la política**”. Working Papers 4. Laboratorio de Estudios del Futuro. FCPyS UNAM. México. 2006. 43 pp.

Balbi, Eduardo Raúl

“**¿Porqué investigar el futuro?**” en Revista Prospecti... va. Año 1, número 1. Enero-marzo 2004.

Bartra, Roger

“**Fango sobre la democracia**” en Letras Libres. Año VIII, número 93, México, septiembre 2006, pp. 16-22.

Bataillon, Gilles

“**Democratizaciones o revoluciones democráticas en América Latina 1978-2004**” en Istor. Revista de Historia Internacional. México. Año V. Núm. 18. Otoño 2004. CIDE. pp. 81-107.

Beetham, David

**Calidad de la democracia: el gobierno de la ley**

Universidad de Leeds. Inglaterra. Dossier. Enero-febrero, 2005.

Cabildo, Miguel

**“La sociedad civil, expropiada”** en Proceso. No. 1423. México. Febrero 8, 2004. pp. 18 a 21.

Cansino, César

**“Construir la democracia”** en Metapolítica, volumen 10, número 48, México, julio-agosto 2006. pp. 25-30.

Caputo, Dante

**“Una agenda para la sustentabilidad de la democracia. A un año de la presentación del informe del PNUD”** en Foreign Affairs en español. Volumen 5, número 4. México. Octubre-diciembre, 2005. pp. 35-48.

Carbonell, Miguel

**“El reto del Estado de derecho”** en Metapolítica, volumen 10, número 48, México, julio-agosto 2006. pp. 75-78.

Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP. A.C.

**“¿Avances o retrocesos en derechos humanos en el sexenio foxista?”** en Revista El Centinela. México. Año 2, Número 7. Septiembre 2006.

Friedman, George

**“México 2080: una profecía geopolítica”** en Revista Nexos, a. 32, v. XXXI, núm. 379. México. Julio, 2009. pp. 33 - 36.

García Jurado, Roberto

**“Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultado en treinta y seis países”** en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Año XLIV. No. 182-183. Mayo-diciembre, 2001. pp. 323-327.

Garduño Espinoza, Francisco

**“Derechos humanos. El gobierno se aprueba”** en Proceso. México. Diciembre 12, 2005. pp. 18-22.

Heras Gómez, Leticia

**“Cultura Política: el estado del arte contemporáneo”** en Revista Reflexión Política. No. 8. Diciembre, 2002. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. pp. 181-191.

Hernández, Ángel

**“Jueces federales descalificados por la ONU”** en Vértigo. México. Abril 14, 2002. pp. 33 a 35.

Hernández López, Rogelio

**“En 2005, mil millones de pesos para la sociedad civil”** en Proceso. México. Octubre 30, 2005. pp. 30-32.

Jiménez Cáliz, Eugenia

**“Los derechos humanos que dejará Fox”** en Proceso. México. Octubre 2, 2006. pp. 28-31.

Lejbowicz, Agnes

**“Transformación del sentimiento de justicia en las sociedades democráticas”** en Istor, Revista de Historia Internacional. México. Año V. Núm. 18. Otoño 2004. CIDE. pp. 42-61.

López Rubí Calderón, José Ramón

**“El futuro de la democracia mexicana”** en Revista Este País. No. 190. Enero de 2007.

Manent, Pierre

**“Los problemas actuales de la democracia”** en Istor, Revista de Historia Internacional. México. Año V. Núm. 18. Otoño 2004. CIDE. pp. 27-41.

Manos Unidas

**El futuro del mundo, compromiso de todos**

Boletín No. 154. Madrid, España. Enero-marzo, 2004. 36 pp.

Miklos, Tomás

**“¿Cómo construir el futuro? Acercamiento a la prospectiva”** en Prospectiva. Año 1, número 5. México. Enero-marzo 2005.

Miklos, Tomás y Arroyo Margarita

**Prospectiva y escenarios para el cambio social.** Working Papers 8. México, abril 2008. 87 pp.

Monje, Raúl

**“Guerra Sucia”** en Proceso. México. Núm. 1320. Febrero 17, 2002. pp. 19 a 31.

Monje, Raúl

**“La justicia en México: dependiente, ineficaz e inaccesible”** en Proceso. México. Núm. 1328. Abril 14, 2002. pp. 25 y 26.

Monge, Raúl

**“Jalones por el informe de la ONU”** en Proceso. No. 1411. Noviembre 16, 2003. pp. 20 a 23.

Monge, Raúl

**“El diagnóstico incómodo”** en Proceso. No. 1412. Noviembre 23, 2003. pp. 18 a 22.

O'Donnel, Guillermo

**“La crisis perpetua de la democracia”** en Revista Polis. Vol. 3. No. 1. Universidad de Bolivia. 2007. pp. 11-20.

Oxhorn, Philip

**“Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”** en Revista Pensamiento Propio No. 15. Enero-junio, 2002. CRIES. Buenos Aires, Argentina. pp. 5 a 46.

Olvera, J. Alberto

**“Sociedad Civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto”** en Cuadernos de la Sociedad Civil. No. 1. Universidad Autónoma de Veracruz. México, 2001. 72 pp.

Olvera, J. Alberto

**“Movimientos Sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica”** en Cuadernos de la Sociedad Civil. No. 6. Universidad Autónoma de Veracruz. México, 2001. 67 pp.

Palma, Esperanza

**“¿Quiénes apoyan a los partidos en México? Un análisis de las bases sociales de los partidos después de la alternancia”** en Revista Polis 2006. No. 2, Vol. 2. México, 2006. pp. 13-49.

Peschard, Jacqueline

**La Cultura Política Democrática**

Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 2.  
Instituto Federal Electoral. México, 2001. 53 pp.

Pérez Correa, Fernando

**“La democracia: asignaturas pendientes”** en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Año XLIV. No. 182-183. Mayo-diciembre, 2001. pp. 195-209.

Ruiz Balza, Alejandro

**“Apuntes para la construcción comunitaria del futuro. Propuesta para una revisión crítica de la prospectiva”** en Prospectiva. Año 1, número 5. México. Enero-marzo 2005.

Schmitter, Philippe

**“Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”** en Revista Metapolítica Núm. 39. México. Enero-febrero 2005. pp. 61-73.

Smith, Peter H.

**“Los ciclos de la democracia electoral en América Latina 1900-2000”** en Revista Política y Gobierno. Vol. XI. Núm. 2. II Semestre 2004. pp. 191-221.

Tedeso, Laura.

**“El Estado en América Latina ¿fallido o en proceso de formación?”**. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Working Paper 37. España. Mayo 2007.

Torres Nafarrete, Javier

**“El concepto de sociedad civil: ¿fata morgana?”** en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1. Vol. 1. México, 1996.

Vivanco, José Miguel

**“México: tortura crónica”** en Proceso. No. 1467. México, Diciembre 12, 2004. pp. 30-34.

### Documentos

Amnistía Internacional

Informe Anual 1999.

#### **Memoria de lo intolerable**

Londres, Reino Unido. 1999. 463 pp.

Amnistía Internacional

Informe Anual 2002.

#### **Ahora que es la hora de saber**

Inglaterra, 2002. 245pp.

Amnistía Internacional

#### **México: hacer efectivos los derechos humanos para todos y todas**

Declaración pública. México. Diciembre 8, 2006.

Amnistía Internacional

Informe Anual 2007.

#### **El Estado de los derechos humanos en el mundo**

Londres, Reino Unido. 2007. 472 pp.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción

#### **Informe Democracia y Desarrollo en América Latina. Caso de México.**

México. 2005. 12 pp.

Campaña ¡Alto a la impunidad: ni una muerte más!

#### **Informe temático: asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua**

Nueva York, EUA. Agosto 2002. 18 pp.

Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P."  
**Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales.**

Noviembre 2002-noviembre 2003.  
México, 2004. 117 pp.

Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P."  
**Informe Anual sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.**

Noviembre 2003-noviembre 2004.  
México, 2005. 250 pp.

Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P."  
**Informe Anual sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.**

Noviembre 2004-noviembre 2005.  
México. 2006. 221 pp.

Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P."  
**Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos**

Memoria de los Encuentros y Diálogos de Organizaciones de la Sociedad Civil con Candidatos y Candidatas a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión. México, 2006. 305 pp.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro  
**Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006**

México. Noviembre, 2006

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.  
**"Hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos".**

México, febrero de 2008.

Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y otras ONG  
**Conclusiones y propuestas de la Mesa de Diálogo entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Equipo de Transición en las Áreas Social y Política del Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada**

México. Diciembre, 2000. 278 pp.

Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)  
**Recursos públicos federales para apoyar las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

México. Diciembre, 2007. 166 pp.

Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL)  
**Un análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos y una propuesta ciudadana de construcción de política pública**  
México. Diciembre, 2004. 9 pp.

Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) de Fomento Cultural y Educativa A.C.  
**“Entre la continuidad y la Resistencia”**  
Informe anual 2001  
México. Abril 2002. 81 pp.

Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) de Fomento Cultural y Educativa A.C.  
**La mano dura de Calderón**  
México. Marzo, 2008. 118 pp.

Comisión de Derechos Humanos de la ONU  
**Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados**  
Ginebra, Suiza. Enero 24, 2002. 52 pp.

Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC  
**Evaluación de las políticas y acciones de fomento**  
México. Noviembre 6, 2006. 42 pp.

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos  
**Primer Informe de ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos**  
Secretaría de Gobernación. Diciembre, 2005. 125 pp.

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos  
**Segundo Informe de ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos**  
Secretaría de Gobernación. Noviembre, 2006. 156 pp.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
Comunicado de Prensa No. 4/02  
**La Relatora Especial de la CIDH culmina visita para evaluar la situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, Chihuahua, México.**  
Febrero 13, 2002.

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción  
**Participación ciudadana... ¿para qué?. Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal.**  
México. Septiembre, 2008. 53 pp.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos  
**Carta de la al presidente electo Vicente Fox**  
México. Agosto, 2000.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.  
**Feminicidio en Chihuahua. Asignaturas pendientes.**  
México. Diciembre, 2007. 201 pp.

Comisión Nacional de Derechos Humanos  
**Balance del 2000 al 2006 en materia de derechos humanos en México.**  
México. Noviembre, 2006. 40 pp.

Comisión Nacional de Derechos Humanos  
**Agenda de Derechos Humanos 2006**  
México. Abril, 2006. 37 pp.

Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez  
**Informe de Gestión. Noviembre 2003-abril 2004.**  
Secretaría de Gobernación. México. 2004. 87 pp.

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de  
Derechos Humanos  
**Primer Informe de Evaluación**  
México, 2006. 204 pp.

**Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas**  
Decreto promulgatorio  
Diario Oficial de la Federación.  
México. Mayo 6, 2002.

Corporación Latinobarómetro  
**Informe Latinobarómetro 2007**  
Santiago, Chile. 2007. 112 pp.

Fiscal Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado  
**Informe de actividades: primeros cien días**  
Procuraduría General de la República  
México, Marzo de 2002. 48 pp.

Human Rights Watch  
**El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante  
el gobierno de Fox.**  
New York. EUA. Mayo, 2006.

Human Rights Watch  
**Carta al Presidente electo Felipe Calderón.**  
México. Octubre 30, 2006.

Human Rights Watch

**La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica**

México. Febrero, 2008. 136 pp.

Instituto de Derechos Humanos de Cataluña

**Naturaleza y alcance de los Derechos Humanos Emergentes: la Carta de derechos humanos emergentes y el derecho a la renta básica ciudadana**

Barcelona, España. Abril 2007. 77 pp.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)

**Libro Blanco del Programa de Coinversión Social.**

México. 2006.

Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de **Feminicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua**

Informe final.

México. Noviembre, 2006. 126 pp.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México

**Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México**

Grupo Mundi Prensa. México, 2003. 192 pp.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México

**Programa Nacional de Derechos Humanos**

Talleres Gráficos de México. Diciembre 2004. 325 pp.

Poder Ciudadano. El Poder es la Gente.

**Agenda Nacional de la Sociedad Civil**

México, 2000. 16 pp.

Presidencia de la República

**Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

México. 2001.

Presidencia de la República

**Los objetivos de desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2005.**

México, 2005. 48 pp.

Presidencia de la República

**Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

México. 2007.

Presidencia de la República  
**“Avances y retos del gobierno federal en materia de derechos humanos”.**  
México. Agosto 2002. 80 pp.

Presidencia de la República  
**Visión 2030. El México que queremos**  
México. Febrero 2007. 29 pp.

Presidencia de la República  
**Manual Informativo de los Indicadores 2030.**  
México. Febrero 2007. 16 pp.

Presidencia de la República  
**Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox con motivo de los resultados de la Mesa de Trabajo ONG’s durante el periodo de transición**  
México. Febrero 28, 2001. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Presidencia de la República  
**Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox durante la ceremonia de instalación de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos**  
México. Marzo 12, 2003. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Presidencia de la República  
**Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox durante la ceremonia inaugural de la VII Reunión Anual del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).**  
México. Noviembre 11, 2003. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Presidencia de la República  
**Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox durante la ceremonia de “Acceso a la Información, Consolidación de la Democracia”.**  
México. Diciembre 1º, 2003. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Presidencia de la República  
**Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox durante reunión con organizaciones con la sociedad civil en la Residencia Oficial de Los Pinos**  
México. Diciembre 5, 2003. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Presidencia de la República  
**Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox durante la sesión extraordinaria del Pleno de la Comisión Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos**  
México. Diciembre 8, 2003. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Presidencia de la República

**Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox durante la presentación del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México**

México. Diciembre 8, 2003. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Presidencia de la República

**Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox durante la presentación del Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática**

México. Enero 26, 2004. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Procuraduría General de la República

**Primer Informe. Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua.** México. Junio, 2004. 134 pp.

Procuraduría General de la República

**Segundo Informe. Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua.**

México. Octubre, 2004. 150 pp.

Procuraduría General de la República

**Tercer Informe. Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua.**

México. Enero, 2005. 103 pp.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

**Informe sobre desarrollo humano. México 2002.**

México, 2003. 16 pp.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

**Informe sobre Desarrollo Humano. México, 2004.**

México, 2005. 240 pp.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

**Informe sobre Desarrollo Humano 2005.**

México. 2005. 218 pp.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

**Tiempo de ambiciones audaces. Juntos podemos reducir la pobreza a la mitad.**

Nueva York. EUA. 2005. 48 pp.

Ramírez Hernández, Gloria

**Documento de análisis del cuestionario sobre las relaciones entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil**

México. Octubre, 2004. 32 pp.

Red Interamericana para la Democracia

**Índice de participación ciudadana en Chile y seis países de la región**

Argentina 2004. 19 pp.

Red Interamericana para la Democracia

**Índice de participación ciudadana en América Latina 2005**

Cuestionario. Argentina. 2005. 11 pp.

Red Interamericana para la Democracia

**Índice de participación ciudadana en América Latina 2005**

Lineamientos conceptuales y metodológicos

Argentina, 2005. 29 pp.

Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (Remalc)

**Memoria del Primer Foro de Diálogo con la Sociedad Civil México-Unión Europea**

Bruselas, Bélgica. Noviembre, 2002. 104 pp.

Red Nacional de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos

**Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado durante el sexenio 2000-2006: compromisos quebrantados y justicia aplazada.**

México. Octubre 2006. 61 pp.

Secretaría de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Desarrollo Social

**Libro Blanco del Programa de Coinversión Social 2001-2006**

México. Noviembre, 2006. 88 pp.

Secretaría de Desarrollo Social

Unidad de Concertación Social.

**Perfil básico de las ONG nacionales más representativas a nivel social y político**

México. 1994.

Secretaría de Gobernación

**Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática en México**

México, 2001. 198 pp.

Secretaría de Gobernación

**Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.**

Diario Oficial de la Federación México. Febrero 9, 2004.

Secretaría de Gobernación  
**Programa Especial para el Fomento de la Cultura Política. Avances a marzo de 2005.**

México. Junio, 2005. 95 pp.

Secretaría de Gobernación  
Diario Oficial de la Federación  
**Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.**

México. Junio 7, 2005.

Secretaría de Gobernación  
**Informe de Ejecución del PNDH 2005**

México. Diciembre, 2005. 125 pp.

Secretaría de Gobernación  
**Programa Especial para el Fomento de la Cultura Política. Avances a marzo de 2006.**

México. Marzo, 2006. 205 pp.

Secretaría de Gobernación  
**Declaración Universitaria a favor de una Cultura a favor de los Derechos Humanos**

Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos

México. Marzo, 2006. 4 pp.

Secretaría de Relaciones Exteriores  
**Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina: obstáculos para su eficacia y principales instrumentos internacionales**

México, 2003.

Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos

**Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012**

Secretaría de Gobernación. México. Agosto, 2008. 53 pp.

### Tesis

Castillo Medina, José Antonio  
**El papel de las ONG de derechos humanos en México. Alcances, significados y retos hacia el Siglo XXI.**

Tesis de Maestría.

FCPyS. UNAM. México. 2001. 281 pp.

Álvarez Enríquez, Lucía

**La Sociedad Civil en la Ciudad de México. Procesos de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda.**

Tesis Doctoral.

FCPyS. UNAM. México, 2002. 397 pp.

Gómez Olivares, Rafael

**La Transición Política en México en el Contexto de la Globalización**

Escuela Libre de Derechos de Puebla, A.C.

Tesis. Maestría en Ciencias Políticas y Gestión Pública.

Puebla, México. Enero, 2005. 206 pp.

López Leyva, Miguel Armando

**La transición electoral mexicana. Una aproximación a sus interpretaciones (1988-1998)**

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

Tesis. Maestría en Sociología. México. Agosto 2000. 178 pp.

Zurita Rivera, Ursula del Carmen

**ONG y Estado. Las relaciones entre las ONG de derechos humanos y el Estado mexicano en el marco de la transición democrática en los 90.**

FCPyS. UNAM. Julio 2003. 400 pp.

### Sitios Web

Alianza Cívica

<http://www.alianzacivica.org.mx>

APIA

[www.apiavirtual.com](http://www.apiavirtual.com).

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, A.C. (Prodh)

<http://www.sjsocial.org.PRODH>

Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS)

[www.cencos.org](http://www.cencos.org).

Cleta

[www.cleta.org](http://www.cleta.org).

Cimanoticias

<http://www.cimacnoticias.com/noticias>

Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos

<http://www.gobernacion.gob.mx/comisiondh>

Comisión de Investigación de Atentados a Periodistas (CIAP)  
<http://www.ciap-felap.org>.

Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.  
<http://www.cidh.oas.org>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
<http://cndh.gob.mx>

Comisión para Juárez: Segob.  
<http://www.comisioncdjuarez.gob.mx>

Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana  
<http://alianzaciudadana.presidencia.gob.mx>

Corporación Latinobarómetro  
[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

El País  
[www.elpais.com](http://www.elpais.com).

El periódico de México  
[www.elperiodicodemexico.com](http://www.elperiodicodemexico.com).

El Universal on line  
[www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Federación Latinoamericana de Periodistas (Felap)  
<http://www.felap.net>.

Fondo para la Paz  
[www.fundforpeace.org](http://www.fundforpeace.org)

Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL)  
[www.focal.ca](http://www.focal.ca)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
[www.fride.org](http://www.fride.org)

Instituto Nacional de Desarrollo Social  
<http://www.indesol.gob.mx/www.sios.sedesol.gob.mx>

La Jornada on line  
[www.lajornada.com](http://www.lajornada.com).

La Neta  
[www.laneta.apc.org](http://www.laneta.apc.org)

México Visión 2030  
[www.vision2030.gob.mx](http://www.vision2030.gob.mx)

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. ONU.  
[www.hchr.org.mx/mex.htm](http://www.hchr.org.mx/mex.htm)

Presidencia de la República  
<http://www.presidencia.gob.mx>

Proyecto Milenio. Subnodo Futuro México  
<http://www.metadata.org.mx/subnodofuturomexico/>

Red Nacional de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos  
[www.redtdt.org.mx](http://www.redtdt.org.mx)

Secretaría de Desarrollo Social  
<http://sios.sedesol.gob.mx>

Secretaría de Gobernación  
<http://www.segob.gob.mx>

Secretaría de Relaciones Exteriores  
<http://www.sre.gob.mx>

[www.larepublica.com](http://www.larepublica.com).