CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL COLEGIO DE MÉXICO

**LA LUCHA POR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
ANTE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DE
LA ONU Y LA OEA. ALGUNAS ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES FRENTE AL GOBIERNO
MEXICANO.**

Tesis que para optar por el título de Licenciado en
Relaciones Internacionales presenta

Juan Carlos Quiroz Peñaloza

México, D.F., 1999.

A la memoria de mi hermano Julio.

*The Dove descending breaks the air
With flame of incandescent terror
Of which the tongues declare
The one discharge from sin and error.
The only hope, or else despair
Lies in the choice of pyre or pyre--
To be redeemed from fire by fire.*

Agradecimientos.

Durante el periodo de escritura de esta tesis he adquirido múltiples deudas con muchas personas que me han ayudado de una u otra forma a terminar este estudio. En primer lugar, debo agradecer a mis padres, ellos han sido mi apoyo más firme. Además, hace casi veinte años, durante una huelga magisterial en la que fueron participantes activos, aprendí mi primera lección acerca de la necesidad de luchar por hacer efectivos los derechos civiles. También debo agradecer a mis abuelos, siempre me han dado ánimos para confiar en mí, y a mis hermanas, con quienes me hubiera gustado compartir más cosas en los últimos años. Mi familia son mis raíces y el lugar al que siempre vuelvo.

A Victor Ariel debo incontables noches alumbradas por el fuego de sus palabras. En su plática resonaban múltiples tradiciones (lo mismo Krishna y Arjuna, que Whitman y León Felipe), y una firme convicción en la justicia.

Antonio y Liza García de León, además de su amistad, me han brindado siempre su apoyo entusiasta. Gracias a sus ánimos busqué la oportunidad de entrar al Colegio. Quizá sin saberlo, ellos han orientado mis múltiples vocaciones.

Claudio y Patricia Albertani me mostraron que la solidaridad, la generosidad y la amistad son capaces de mover a la gente a través de los continentes. Ellos me brindaron sus contactos con una red de solidaridad en Europa y la experiencia de conocer cómo se organizaba allí un apoyo informal para algunos movimientos sociales en México.

Asimismo, hago público mi agradecimiento a las personas que me brindaron su tiempo para una entrevista; especialmente a doña Rosario Ibarra de Piedra, porque su lucha algún día próximo deje de ser necesaria, al maestro Héctor Cuadra y a Joel Solomon, de Human Rights Watch.

A Sergio Aguayo, por su paciencia como asesor y por la libertad que me dio para hacer mi propia búsqueda.

Y a Joaquín González Casanova, que me ayudó igualmente a limitar el tema de esta tesis.

También debo agradecer al Colegio de México las facilidades para usar la biblioteca y, sobre todo, el apoyo recibido en los últimos años, así como la oportunidad de cursar el programa en Relaciones Internacionales.

Finalmente, vaya mi gratitud para los amigos colmecas; así como para los amigos de Tepoztlán, dondequiera que su diáspora les tenga.

Y, por supuesto, a Estela. Su presencia y su paciencia han sido decisivas para terminar este trabajo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. LA CONSTRUCCIÓN DE REGÍMENES INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	10
1.1. Hacia la construcción de un régimen universal: las Naciones Unidas	11
1.1.1. La Comisión de Derechos Humanos de la ONU y los mecanismos de protección no contractuales	17
1.1.2. El procedimiento confidencial	20
1.1.3. Los procedimientos públicos	23
1.1.4. Las ONG y los mecanismos de protección de derechos humanos de la ONU	26
1.2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	32
Algunas consideraciones	39
II. LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS	43
2.1. El movimiento internacional no gubernamental	43
2.2. Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos	49
Algunas consideraciones	57
III. LAS ONG INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO	59
3.1. El inicio del monitoreo sobre México de las ONG de derechos humanos	61

3.2. La aparición de las ONG mexicanas de derechos humanos	67
3.3. La respuesta gubernamental	75
Algunas consideraciones	82
IV. LAS ONG Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	84
4.1. Esfuerzos de las ONG para llevar los casos mexicanos ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU	86
a) Las desapariciones forzadas o involuntarias	86
b) La tortura	98
4.2. Los casos mexicanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	102
Algunas consideraciones	109
ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES	111
BIBLIOGRAFÍA	114

INTRODUCCIÓN

En la última década, la protección de los derechos humanos se ha convertido en un tema fundamental de la agenda internacional y también en uno de los asuntos más importantes para México. En el primer caso, el cambio puede apreciarse claramente dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): con el fin de la Guerra Fría, la organización modificó sus prioridades y su agenda quedó definida principalmente por los países occidentales. Los derechos humanos ocupan un lugar privilegiado en ella. Asimismo, otros asuntos relacionados estrechamente con éstos han recibido un impulso renovado, como son la promoción de la democracia, la llamada “intervención humanitaria” y la creación de un tribunal penal internacional.

En lo interno, la demanda de protección de los derechos humanos ha llegado a ser un tema central después de un lento y difícil proceso de transformación que se inició en la década de los setenta. En este cambio incidieron tres variables: la apertura al mundo tras el fracaso del modelo económico (sustitución de importaciones); el debilitamiento del autoritarismo y la transformación social. Estas dos últimas dieron lugar a una mayor pluralidad, y a un incremento en el número y la importancia de los partidos opositores y de los medios de comunicación independientes, así como de “las organizaciones no gubernamentales (ONG) progresistas que tenían décadas trabajando con diversos grupos sociales”.¹

En particular, nada expresa mejor la creciente importancia de la demanda de protección de los derechos humanos en las agendas nacional e internacional que el incremento en la participación de las ONG de derechos humanos en los organismos

¹ Véase Sergio Aguayo y Luz Paula Parra, *Las Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*. México, AMDH, 1997, p. 6.

internacionales durante las dos últimas décadas. En el caso de México, esto resulta evidente con la expansión del movimiento no gubernamental a partir del decenio de los ochenta. Para ilustrar este fenómeno, baste señalar que, de acuerdo con el *Yearbook of International Organizations*, las ONG internacionales de derechos humanos pasaron de 41 en 1973 a 168 en 1993;² mientras que en México las organizaciones de este tipo pasaron de menos de diez en 1983 a cerca de 250 en 1994.³

Las ONG son asociaciones de individuos, privadas, sin fines de lucro, que actúan en uno o más países. Algunas poseen un alto nivel de profesionalización; su diversidad muestra la existencia de sistemas de cooperación entre realidades diversas y complejas. Muchas ONG tienen el compromiso de ser agentes de cambio en la creación de una sociedad más democrática, justa, sustentable, o autogestiva. Al mismo tiempo, han descubierto y propiciado arreglos socio-organizativos innovadores que han hecho posible la cooperación a través de fronteras anteriormente cerradas y restrictivas; por lo general, impulsan formas de acción social igualitarias y centradas en las personas, y, sin tener lealtades primarias de identificación ni descansar en gobiernos nacionales, existen como entidades independientes de los Estados nación.⁴

A partir de ahora, cuando mencione a las ONG, me estaré refiriendo a las ONG de derechos humanos; de lo contrario, especificaré su tipo o si se habla en general del movimiento no gubernamental, como en el capítulo dos. En este trabajo entiendo como una ONG de derechos humanos aquellas organizaciones que en su mandato señalen explícitamente su preocupación por el respeto de cuando menos un derecho protegido y/o reconocido internacionalmente.

Durante las dos últimas décadas, las ONG han venido realizando actividades de denuncia pública de las violaciones de derechos humanos que se cometen en México.

² Véase. Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, USA, p. 11.

³ Aguayo y Parra, *op. cit.*, p. 25 y *passim*.

⁴ Véase: David Cooperrider y William Pasmore. "Global Social Change: A New Agenda for Social Science?", en *Human Relations*, v. 44, n. 10, 1991, p. 1042.

Con estas acciones, las ONG se convirtieron en una fuente de información alternativa para las Comisiones de Derechos Humanos de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA), con la cual contrastan los informes que les proporciona el gobierno mexicano. Al mismo tiempo, las ONG resultan un reto al control gubernamental del discurso de los derechos humanos ante la opinión pública nacional e internacional, lo cual fue la regla todavía durante la década de los ochenta.

Una crítica de las ONG al gobierno mexicano es la existencia de una contradicción entre su política interna y su política exterior, puesto que se han establecido múltiples compromisos internacionales en esta materia, dejándose de lado la situación de los derechos humanos en el ámbito interno. Encontrar al gobierno mexicano sometido a esta crítica resultó un hecho inédito: primero, el control de los medios de comunicación y la debilidad de los partidos de oposición habían limitado cualquier denuncia interna; segundo, la bien ganada reputación internacional del gobierno mexicano (como resultado de sus posturas antiimperialistas, de su política ante el desarme y el asilo, y su participación en foros multilaterales) acotó también la crítica externa, y finalmente, su postura tradicional, que había definido los derechos humanos como un asunto de soberanía interna, es decir, sujeto a la no intervención en asuntos internos, dejaba fuera de la discusión a los actores internacionales.

Por otra parte, para explicar cómo los derechos humanos se han convertido en un tema importante para el gobierno mexicano, es necesario comprender el papel de las ONG en la construcción de una agenda de derechos humanos. Por lo mismo, se debe considerar en su singularidad a las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, que trabajan en y sobre México. En un artículo sobre las ONG, Christopher Welna sugiere que estas organizaciones son consecuencia de un proceso de cambio en la procuración de justicia, lo cual estimuló a los ciudadanos a buscar mejorarlo mediante la creación de organizaciones que brindan asesoría en derechos humanos a otros

ciudadanos.⁵ Sin embargo, en mi opinión, más que reactivas, es necesario considerar a estas organizaciones como actores activos, como agentes del cambio, que, junto a otros actores sociales, han mostrado una dinámica propia y novedosa: interactúan entre sí, con los Estados y con las organizaciones internacionales, multiplicando con su labor los canales de acceso al sistema internacional y poniendo los recursos de ese sistema al alcance de actores políticos internos o de movimientos sociales.⁶ En el caso mexicano, han funcionado como vínculo entre los organismos internacionales y los afectados por violaciones de derechos humanos que se cometen en México, con lo que evitan que éstas se desconozcan o queden impunes.

En esta tesis analizo a las ONG como una variable que apareció hacia mediados de los setenta, y que fue cobrando importancia en el ámbito nacional. Por ello, la hipótesis que guía este trabajo es que, al actuar en México, las ONG han creado un enlace entre diferentes procesos de cambio internos y externos, ya que mediante su interacción con las Comisiones de Derechos Humanos de la ONU y la OEA, las ONG también han ampliado los márgenes de acción de los individuos, creando un fenómeno de participación política de los ciudadanos, que rebasa los límites del Estado mexicano. Este nuevo mecanismo de participación ha mostrado que si los abusos sobre los derechos humanos en México fueron pasados por alto durante tanto tiempo, en buena medida se debió a la ausencia de un movimiento no gubernamental antes de 1970. Por todo esto, ha quedado clara la creciente influencia de las ONG en el gobierno mexicano durante la última década.

Para probar esta hipótesis es necesario abordar el estudio del movimiento no gubernamental en los ámbitos internacional e interno, porque la protección de los derechos humanos es un campo de interacción de los individuos, los Estados y lo internacional. Asimismo, la legitimidad adquirida en el derecho internacional, la creación

⁵ Véase: *Reform of Justice and the Proliferation of Human Rights Non-Governmental Organizations in Mexico (1977-1994)*, en Colección de Documentos de Trabajo del CIDE, México, n. 67, pp. 6 y *passim*.

⁶ Véase: M. Keck y K. Sikkink, *op. cit.*, pp. 1 y ss.

de instituciones internacionales de protección y la creciente asociación de los individuos en las ONG han transformado el marco de acción de los ciudadanos, rompiendo las trabas que limitaban su participación política, en el mejor de los casos, al interior de las fronteras nacionales.

Por otro lado, es necesario situar esta hipótesis en un marco teórico. La línea de análisis fundamental de este trabajo es la teoría realista de las relaciones internacionales, aunque matizada por las consideraciones derivadas de la existencia de actores no estatales, de valores que legitiman al individuo como sujeto del derecho internacional y la creación de regímenes de protección de los derechos humanos.

El realismo analiza la política internacional desde la perspectiva de los Estados, a quienes considera como los actores preponderantes del sistema. De acuerdo con esta explicación, los Estados actúan en un medio esencialmente anárquico, que carece de autoridades supranacionales, en el cual definen sus intereses como una búsqueda de poder. En este contexto, un Estado sólo tiene como límite mínimo la supervivencia, y como máximo el dominio del sistema. La soberanía y el principio de no intervención en asuntos internos son los fundamentos de este sistema, por lo que este modelo explicativo los ponía por encima de los derechos de los ciudadanos, haciendo imposible la defensa de éstos en el plano internacional.

En un sistema cuyas características son la existencia de muchos Estados soberanos, con reglas débiles y la ausencia de un poder supranacional, es natural que la importancia dada a los intereses haya sido mayor que el reconocimiento a los valores, principios y normas. Sin embargo, en las últimas cinco décadas han surgido nuevas realidades que matizan el análisis realista.

Desde la Segunda Guerra Mundial, han ocurrido cambios en la economía, la sociedad y la política internacionales que han modificado la idea de que el Estado poseía el monopolio de las relaciones internacionales. Durante los setenta surgieron también interpretaciones de las relaciones internacionales que toman en cuenta aspectos como los

fenómenos transnacionales, la interdependencia y la creación de instituciones internacionales, que descuidaba la doctrina tradicional. Asimismo, se señalaba que el contacto entre las sociedades crecía como resultado de la globalización y la revolución en las comunicaciones, lo que diluía las fronteras entre asuntos internos e internacionales. Además, la creciente participación de actores no estatales en el sistema internacional (organismos multilaterales, compañías multinacionales y ONG) incrementaba los contactos entre las realidades nacionales y la política internacional.

De acuerdo con James Rosenau, esto representaba la existencia de tres cambios fundamentales: primero, la percepción de los individuos de su propia influencia en la política internacional; segundo, la crisis de las estructuras autoritarias y la ampliación de las instituciones democráticas, y tercero, la aparición, dentro de un sistema internacional anárquico, de subsistemas “multicéntricos de cooperación”.⁷ De esta forma, resulta evidente que el análisis de las relaciones internacionales no se limita ya tan sólo a la política de los Estados, sino que incorpora reflexiones sobre el papel de los actores no gubernamentales.

Por otro lado, para el análisis de este trabajo es muy importante definir el significado de la creación y el funcionamiento de los regímenes internacionales. Para los realistas, éstos son elementos de orden en un mundo anárquico, pero están limitados y son muy raros. Para los neorrealistas, los regímenes son importantes aspectos de la política internacional contemporánea, creados por los Estados para evitar los costos de la anarquía. Estos arreglos son especialmente probables cuando existen múltiples canales de interacción, la ausencia de una clara jerarquía de prioridades y el uso poco frecuente de la fuerza.⁸

⁷ En: *The United Nations in a Turbulent World*, U.S.A., International Peace Academy, 1992, pp. 11-21. El término de “subsistemas multicéntricos de cooperación”, para Rosenau, se refiere a la organización en redes de distintas organizaciones no gubernamentales, mediante las cuales intercambian información, apoyo, o simplemente se organizan para evitar la duplicación de esfuerzos tendientes a un mismo fin.

⁸ Cfs. Jack Donnelly, “International Human Rights: a Regime Analysis”, en *International Organization*, v. 40, n. 3, verano de 1986, pp. 601 y s.

Para Jack Donnelly, un “régimen internacional” es un conjunto de normas y mecanismos de toma de decisiones que los actores internacionales aceptan para regular un área de conflicto, donde los Estados y otros actores relevantes aceptan la legitimidad de ciertas normas o procesos restrictivos, reemplazando parcialmente su soberanía original sobre estos temas con la autoridad internacional. Por lo que, aunque la soberanía continúa siendo el principio central y ordenador de la sociedad internacional, a fin de reducir los costos de la anarquía los regímenes requieren una renuncia limitada a la autoridad soberana en un área específica.⁹

Existen diferentes tipos de regímenes: aquellos que establecen normas obligatorias, aceptadas por los Estados; otros que, a pesar de fijar normas obligatorias, les permiten elegir entre aceptar o no dichas normas, y los que establecen normas generales que no poseen carácter obligatorio.¹⁰ Estas diferencias facilitan incluso que los Estados acepten algún tipo de régimen, sin renunciar por ello a los principios de soberanía o no intervención. De hecho, al crear un régimen y establecer normas claras de derecho internacional, los Estados no sólo acuerdan normas o valores positivos, sino que también limitan el campo de intervención legítima de los actores internacionales en asuntos internos, mediante la exclusión de los temas que carecen de consenso.

Aunque el análisis realista continúa siendo válido, hay que reconocer la complejidad que significa la creciente importancia de actores no gubernamentales en el establecimiento de las agendas políticas y en la creación de consensos; así como aceptar que la soberanía es un concepto dinámico que está sujeto a modificaciones y a matices derivados de las relaciones entre los Estados y de sus relaciones con otros actores no estatales. De esta forma, es importante resaltar que en este trabajo reconozco la relevancia de los intereses nacionales, los valores y el poder como las variables causales que influyen en las relaciones internacionales y en el cumplimiento de las normas

⁹ *Ibid.*, p. 602.

¹⁰ *Ibid.*, p. 604.

internacionales. Sin embargo, analizo el caso de la protección de los derechos humanos en México a fin de mostrar cómo las ONG, en un periodo que va de principios de los setenta a mediados de los noventa, han influido en la agenda internacional del Estado mexicano, creando en distintos momentos una presión externa que ha inducido al gobierno mexicano a modificar su discurso y su práctica en un asunto considerado como de soberanía interna.

Partiendo de las ideas anteriores, esta tesis se divide en cuatro capítulos. Los primeros tres delimitan un marco general que permite explicar cómo las ONG de derechos humanos actúan internacionalmente y cómo han evolucionado en México. El cuarto capítulo es un análisis de algunos temas y casos que las ONG han presentado ante las Comisiones de Derechos Humanos de la ONU y la OEA.

En el primer capítulo se explica el funcionamiento de los regímenes de protección de derechos humanos de la ONU y de la OEA. En particular, las funciones, capacidades y mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En ambos casos, el objetivo es mostrar a grandes rasgos cómo se ha construido el régimen, la existencia de valores y principios que legitiman la participación de los individuos, así como el lugar formal que le otorgan a las organizaciones no gubernamentales.

El segundo capítulo analiza la evolución del movimiento no gubernamental internacional y cuáles son las razones que le han ganado un lugar importante en la agenda internacional. Asimismo, sitúa a las ONG dentro del contexto más amplio del movimiento no gubernamental, procurando explicar cómo ha influido su práctica para que un asunto perteneciente a la soberanía interna haya pasado a ser una preocupación legítima de la comunidad internacional.

El tercer capítulo es un análisis de cómo se ha construido el movimiento no gubernamental en México a partir de los años setenta; de cómo las ONG internacionales llegaron a México y cómo han construido un vínculo con las ONG nacionales creadas en

las últimas dos décadas. En este capítulo se presenta un esbozo de cuál ha sido la respuesta del gobierno mexicano ante el creciente monitoreo de los derechos humanos en México.

El cuarto capítulo presenta dos temas que las ONG han identificado como graves en sus informes de violaciones de derechos humanos: desapariciones forzadas y tortura. Asimismo, hace un análisis de la evolución de los casos individuales presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde finales de los años sesenta hasta el Informe de la primera visita de la CIDH a México, publicado en 1998. Aunque los temas presentados aquí no reflejan en su totalidad la situación de los derechos humanos en nuestro país, su elección obedece a un intento de establecer casos representativos y a explicar cómo las ONG han legitimado el tema en México.

Las consideraciones finales retoman las conclusiones parciales de los cuatro capítulos, con el objeto de hacer un balance general de esta investigación. No obstante, vale la pena mencionar que el tema de la protección de los derechos humanos está en permanente evolución, y será una referencia constante en las relaciones de México con el exterior, de ahí que su revisión y su análisis deberán ser continuos.

Finalmente, en esta tesis quiero demostrar que, aunque los Estados siguen siendo los principales actores de la política internacional, los cambios habidos en los últimos cincuenta años (con el establecimiento del régimen internacional de los derechos humanos y el creciente desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, principalmente) obligan a replantear los alcances de conceptos como el de soberanía y la no intervención que han sido fundamentales en la construcción de nuestro país.

I. LA CONSTRUCCIÓN DE REGÍMENES INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Como se dijo en la introducción, los regímenes internacionales son compatibles con las premisas realistas. Aun cuando los Estados se comprometen con los principios de un régimen de derechos humanos, continúan sosteniendo los principios de soberanía y no intervención en asuntos nacionales.

Para comprender por qué un Estado soberano decide aceptar las disposiciones de un régimen internacional es importante considerar varios factores. Entre ellos, los intereses de los mismos Estados, pero también sus valores y los de la comunidad internacional --entendida ésta no sólo como el conjunto de Estados, sino también como el conjunto de sociedades, la opinión pública internacional, los individuos y sus asociaciones. Por ello, para entender la naturaleza y la fuerza de un régimen como el de derechos humanos, es necesario pasar del análisis literal de sus textos constitutivos a examinar "cómo los estados y otros actores relevantes actúan y operan dentro de las normas y procedimientos formalmente especificados",¹¹ así como entender los valores que han dado origen y forma a este régimen.

En este capítulo me interesa mostrar el cambio efectuado en las relaciones internacionales que ha legitimado a los individuos como sujetos del Derecho Internacional. Asimismo, quiero demostrar que las instituciones internacionales basadas en ese nuevo valor amplían las posibilidades de participación de los individuos. Con lo cual los derechos humanos han dejado de ser un asunto exclusivo de la soberanía interna, para inscribirse definitivamente como una preocupación legítima de la comunidad internacional. De esta forma, la práctica de la soberanía y del principio de no intervención

¹¹ Donnelly, "art. cit.", p. 605.

es modificada también por la participación legítima de las organizaciones no gubernamentales en los organismos internacionales.

En los siguientes apartados de este capítulo, explico cuál ha sido la evolución de dos regímenes internacionales, (uno universal, las Naciones Unidas, y otro regional, la Organización de Estados Americanos) señalando la participación de las ONG en ellos. Así como los límites y potencialidades que cada uno ofrece a estas organizaciones. La comprensión del funcionamiento de estos dos sistemas será importante a la hora de analizar cómo las ONG han llevado, con distinto éxito, la denuncia de las violaciones de derechos en México a la consideración de los mecanismos internacionales que han establecido los Estados para la protección de los derechos humanos.

1.1. Hacia la construcción de un régimen universal: las Naciones Unidas.

Antes de la Segunda Guerra Mundial existía cierto consenso en que los Estados debían proteger los derechos humanos de sus ciudadanos, de acuerdo con la tradición liberal de la limitación de la autoridad estatal y con la declaración de la Revolución Francesa. También se habían hecho algunos experimentos de lucha transnacional en favor de algunos derechos humanos --por ejemplo: el movimiento antiesclavista, la preocupación por el trato a los judíos en Rusia y a los armenios en Turquía, el movimiento por el voto de la mujer y la creación de la Organización Internacional del Trabajo--,¹² pero no existía la idea de una protección internacional de los derechos humanos.

En la doctrina clásica del derecho internacional, éste se ocupaba sólo de las relaciones entre los Estados, no de los derechos de los individuos. El principio fundamental de la doctrina tradicional era el de la soberanía nacional, que reservaba a

¹² Cfs. Naciones Unidas, *The United Nations and Human Rights. 1945-1995*, p. 5; asimismo, M. Keck y K. Sikkink, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 1998, pp. 39 y ss.

cada Estado soberano el derecho exclusivo de tomar cualquier decisión que se relacionara con sus nacionales y con su propio territorio.

A partir de la última mitad del siglo XVIII, con la adopción de la noción de los derechos individuales frente al Estado, surgieron importantes declaraciones que se referían explícitamente a los derechos humanos, como aquellas de las Colonias Inglesas de Norteamérica al momento de su independencia y la de la Revolución Francesa. Esas declaraciones establecieron por vez primera un catálogo de derechos, pero sobre todo reconocieron tres principios fundamentales asociados con los derechos humanos:

- 1) El principio de la universalidad; según el cual todo ser humano tiene ciertos derechos susceptibles de ser enumerados y definidos, que no le son conferidos por el Estado, ni son ganados o adquiridos por una transacción, sino que le son inherentes por el solo hecho de ser humano.
- 2) El principio de la inalienabilidad; de acuerdo con el cual ningún ser humano puede ser privado de estos derechos por disposiciones de los Estados o aún a causa de sus propios actos.
- 3) La seguridad jurídica; establece que cuando los derechos entren en conflicto entre sí, éste debe ser resuelto mediante la aplicación consistente, independiente e imparcial de las leyes, de acuerdo con el debido proceso.¹³

Sin embargo, a pesar de que las declaraciones del siglo XVIII, especialmente aquella de la Revolución Francesa, se basaban en el principio de la universalidad, su carácter jurídico nunca superó el ámbito estatal. Más aún, desde un punto de vista positivista, esas declaraciones carecían de cualquier validez como norma jurídica.

En el siglo XIX, el derecho internacional empezó a desarrollar una doctrina que legitimaba la “intervención humanitaria” en casos donde un Estado cometiera atrocidades que “horrorizaran la conciencia de la humanidad”, lo cual significaba una limitada excepción a la doctrina de la soberanía nacional. Este proceso continuó durante el periodo

¹³ Paul Sieghart, *The International Law of Human Rights*, U.K., Oxford University Press, 1995 (1a. ed. 1983), p. 8. En la definición del concepto de los Derechos Humanos sigo a este autor. Véase también pp. 13-17.

de entreguerras, ya en el siglo XX, con algunos tratados de protección a las minorías que garantizó la Liga de Naciones, con la lucha por la abolición de la esclavitud y con los tratados de derecho humanitario, principalmente.

Después de la Segunda Guerra Mundial ocurrieron las transformaciones que revolucionaron el derecho internacional y cambiaron el análisis de las relaciones internacionales. Durante la etapa de colaboración de los Estados Aliados contra el Eje se acordó la necesidad de castigar los crímenes cometidos por los nazis, así como reconocer internacionalmente ciertos derechos individuales frente al Estado. En la Declaración del 1 de enero de 1942, las 26 Naciones Unidas en guerra contra el Eje establecieron un catálogo de derechos que incluía la defensa de la vida, la libertad, la independencia y la libertad de creencias; así como la obligación de los Estados de preservar los derechos humanos y la justicia en el propio territorio y en otros.¹⁴

Posteriormente, en la Propuesta de Dumbarton Oaks de 1944, se establecía que la ONU debía promover el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; a lo que la Conferencia de San Francisco le agregaría “[...] para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión”, que fue como se incluyó en la Carta de la organización.

Este proceso revolucionario continuó con la adopción, por la Asamblea General de la ONU, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hecha en París el 10 de diciembre de 1948. De los 56 miembros de la ONU en ese momento, 48 votaron a favor, ninguno en contra y 8 (Arabia Saudita, Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Sudáfrica, Ucrania, la URSS y Yugoslavia) se abstuvieron.¹⁵ Esta Declaración es un catálogo de derechos humanos y libertades fundamentales, que en su preámbulo enfatiza que “el reconocimiento de la dignidad inherente al ser humano, y de los derechos iguales

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 24.

e inalienables de todos los miembros de la familia humana, es el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo”.¹⁶

Aunque su estatus jurídico es controvertido, la adopción de esta Declaración es fundamental, pues a partir de ella se realizaron los Convenios Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos, y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dan fuerza vinculatoria a los enunciados de la Declaración. Asimismo, la mayoría de los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen a la Declaración como una de sus fuentes principales, por lo que puede ser vista como el origen del derecho internacional de los derechos humanos. Además, la Declaración proporcionó por primera vez en la historia una referencia común a estándares internacionalmente aceptados, que tendrían reglas vinculatorias para la mayoría de los Estados a partir de 1976, con la entrada en vigor de los Convenios. Hasta su aparición, “la forma en que un Estado trataba a sus propios ciudadanos fue, en la tradición del derecho internacional, un asunto exclusivo de la determinación soberana, que se encontraba más allá de la crítica legítima por otros Estados”.¹⁷

Muchas cosas están pendientes todavía en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos. La definición misma de qué es un “derecho” resulta contradictoria y es objeto de un intenso debate jurisprudencial; asimismo, el asunto de la falta de sanciones en las normas de derechos humanos o su falta de consistencia cuando se aplican sanciones por decisiones políticas son temas sin resolver.¹⁸ Por otro lado, al momento de codificar los derechos, los Estados se dividieron. Algunos consideraron prioritarios los derechos civiles y políticos, mientras que otros, México inclusive, buscaron fortalecer los derechos económicos, sociales y culturales, buscando con ello obtener también recursos para el desarrollo. Como se verá más adelante, en este debate el

¹⁶ Existen muchas copias del texto original, tomo la cita de Malcom N. Shaw, *International Law*. U.K., CUP, 1997, p. 196.

¹⁷ Sieghart, *op. cit.*, p. xix.

¹⁸ Para una presentación más amplia de estos problemas, véase: Shaw, *op. cit.*, pp. 196-199.

gobierno mexicano ganó legitimidad internacional, pues fue un activo promotor de los derechos de “segunda generación”, así como de los derechos al desarrollo y a la paz. Al establecer esa “agenda”, el Estado mexicano ganó reputación de progresista, misma que ratificó con sus posturas en áreas como el asilo, la lucha contra la discriminación y la defensa del principio de no intervención.

Sin embargo, a pesar de la falta de consenso en ciertos temas, sí es posible establecer las líneas principales de qué son los derechos humanos. En primer lugar, son un catálogo que incluye entre muchos otros el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad jurídica; así como prohibiciones a la discriminación y a todos los tratos inhumanos, crueles o degradantes. Segundo, se distinguen de cualquier otro derecho en que no son adquiridos, ni pueden ser transferidos, alienados o perdidos por un acto o transacción. Es decir, son universales, inherentes a la dignidad humana e inalienables. Y tercero, la obligación o deber, que es correlativa a todo derecho, recae en el Estado y no en otros individuos.¹⁹

En la mayoría de los tratados internacionales se ha impuesto la obligación de que los Estados provean remedios adecuados para las violaciones a derechos humanos que ocurran dentro de su jurisdicción. Sin embargo, cuando los remedios internos fallan, los tratados internacionales también han establecido algunos recursos complementarios, que van desde los mecanismos hasta las instituciones: es decir desde el establecimiento de Comités o Comisiones que reciben informes y cuentan con capacidad para hacer comentarios o recomendaciones, hasta Cortes de derechos humanos con jurisdicción para examinar casos individuales y cuyos fallos son obligatorios.

Como puede verse, los distintos tratados internacionales de derechos humanos han legitimado el tema en la agenda internacional, al tiempo que han hecho posible demandar a los Estados, el respeto a los derechos de sus propios ciudadanos con base en estándares universales. En este punto, la noción de soberanía nacional, si bien no puede ser

¹⁹ Cfs. Sieghart, *op. cit.*, pp. 18-20.

sustituida como principio ordenador de las relaciones internacionales, sí se ha modificado por la práctica internacional.

El establecimiento de normas y procedimientos obligatorios que permitieran aplicar las propuestas de la Carta y de la Declaración Universal fue una tarea que los Estados realizaron estableciendo mecanismos contractuales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención contra la Tortura y otras Penas o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes; y la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. En virtud de estos tratados, en el marco de las Naciones Unidas crearon los Comités de Derechos Humanos, el de lucha contra la Tortura, y otro para la Eliminación de la Discriminación Racial, que son órganos competentes para recibir y examinar las comunicaciones de individuos que aleguen violaciones a los derechos protegidos en tales convenciones. Sin embargo, aunque los tratados establecen que los Comités pueden revisar quejas presentadas por individuos, esta capacidad fue sujeta a la voluntad de los Estados, quienes deben declarar explícitamente su conformidad para que el Comité correspondiente reciba esta clase de comunicaciones. Algunos Estados partes en estos tratados, y tal es el caso de México, no han ratificado esta obligación y en la práctica reducen su compromiso a la entrega de informes periódicos sobre los distintos temas.²⁰ Esta situación ilustra una premisa de esta tesis: que al crear un régimen internacional los Estados no renuncian a su soberanía, aunque sí establecen acuerdos y normas que la modifican y aún la limitan.

Sin embargo, además de los instrumentos contractuales, dentro de la ONU se han establecido también una serie de mecanismos no vinculatorios,²¹ pero con competencia para elaborar informes, hacer recomendaciones y analizar situaciones especiales sin que los Estados miembros de la Organización les reconozcan esta capacidad de forma

²⁰ Véase: J.B. Marie, "International Instruments Relating to Human Rights. Classification and status of ratifications as of 1 January 1996". En *Human Rights Law Journal*, Offprint from v. 17, n. 1-2. [El Comité de Derechos Humanos entró en vigor el 28 de marzo de 1979, cuenta con 45 declaraciones; el de la Tortura, el 26 de junio de 1987, tiene 38 declaraciones; y el de la Discriminación, el 3 de dic. de 1982, cuenta con 21 declaraciones].

²¹ En virtud de las atribuciones que le otorga la Carta y particularmente los artículos 13, 55, 62 y 68.

expresa. Los mecanismos no contractuales poseen autoridad sobre todos los Estados miembros de la ONU en virtud de decisiones tomadas por el ECOSOC y su finalidad es prevenir las situaciones graves de violaciones a los derechos humanos. Dado que México ha negado a los mecanismos establecidos mediante tratados la facultad de recibir casos individuales, para este trabajo es más relevante estudiar sólo los mecanismos no contractuales creados por la Comisión de Derechos Humanos, tales como los procedimientos temáticos y otros procedimientos públicos.

1.1.1. La Comisión de Derechos Humanos de la ONU y los mecanismos de protección no contractuales.

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) es un organismo especializado de las Naciones Unidas, dependiente de la Asamblea General, con capacidad para realizar o proponer estudios, reportes, recomendaciones y borradores de convenciones en sus áreas de competencia: la economía, la cultura, la educación, la sociedad, la salud y los derechos humanos. En virtud del artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas, el ECOSOC posee autorización para establecer comisiones especializadas en sus esferas de competencia y para la promoción de los derechos humanos. En consecuencia, el Consejo estableció la Comisión de Derechos Humanos (CDH) durante su primera sesión en 1946. Entonces la Comisión se compuso de nueve expertos que actuaban a título personal. Sin embargo, en la segunda sesión se decidió que la Comisión consistiría de 18 representantes de igual número de Estados, seleccionados por el Consejo.²²

La Comisión ha pasado por varias etapas con características distintivas: de 1947 a 1954 se ocupó en fijar las normas universales de derechos humanos y, de 1955 a 1966, adoptó un “plan de acción” para promover el conocimiento de las mismas; durante estos dos periodos iniciales la Comisión estuvo controlada por los países occidentales. De 1967

²² Naciones Unidas, p.14.

a 1979, el movimiento de los países no alineados tomó el control de la Comisión, dando paso al establecimiento de nuevas normas e iniciativas de protección de los derechos en países específicos. De 1980 a 1989, una extensión de la membresía de la Comisión y un bien establecido *caucus* occidental logró, a pesar de los obstáculos impuestos por la Guerra Fría, avanzar propuestas para lo que se vio como una protección global de los derechos, mediante la creación de procedimientos temáticos.²³ Finalmente, este último periodo de ampliación de la protección de los derechos humanos ha continuado después del fin de la Guerra Fría, con el voto occidental fortalecido por la adhesión de los votos de Europa del Este y por la desaparición del voto no alineado.

Actualmente, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU está compuesta por 53 miembros,²⁴ representantes de igual número de Estados, designados por el Consejo de acuerdo con un criterio de distribución geográfica que busca evitar la crítica de que el órgano tiene una orientación occidental. La Comisión se reúne una vez al año en Ginebra, durante seis semanas, a fines de enero o principios de febrero. Los delegados presentan iniciativas y votan sobre las resoluciones de acuerdo con las instrucciones de sus cancillerías. Los otros Estados miembros de la ONU que no son miembros de la CDH pueden enviar observadores y éstos cuentan con el derecho a tomar la palabra, pero no tienen derecho a voto. Finalmente, la Comisión elabora un reporte para la sesión siguiente del ECOSOC, que a su vez envía su reporte a la Asamblea General.²⁵

La Comisión de Derechos Humanos es auxiliada por la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías; que se encarga de realizar estudios basados en la Declaración; hacer recomendaciones a la Comisión relativas a la prevención de la discriminación de cualquier tipo, en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales; y de proteger a las minorías raciales,

²³ Howard Tolley, *op. cit., passim*.

²⁴ Resolución E/1990/48, de mayo de 1990.

²⁵ N.S. Rodley, "United Nations Non-Treaty Procedures for Dealing with Human Rights Violations". En H. Hannum, *op. cit.*, pp. 60 y s.

nacionales, religiosas y lingüísticas. Además, también realiza cualquier otra labor que le sea encomendada por el ECOSOC o por la Comisión.²⁶ En la práctica, el carácter casi ilimitado de este mandato le han permitido a la Comisión y al Consejo expandir la competencia de la Subcomisión más allá de los problemas de la discriminación y de las minorías, por lo que “durante el último decenio, la Subcomisión ha llegado a involucrarse con los derechos humanos en general”.²⁷

A diferencia de la Comisión, los 26 miembros de la Subcomisión actúan como expertos a título personal, aunque su candidatura debe ser presentada por algún gobierno y la elección en la CDH está regida por el principio de la distribución geográfica.²⁸ Las organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo pueden participar en los trabajos de la Subcomisión, por lo que éstas han encontrado aquí un foro que legitima su participación en el sistema de las Naciones Unidas. Además, el ECOSOC autorizó a la Comisión para “convocar grupos de trabajo *ad hoc* de expertos no gubernamentales o a título personal en campos especializados, sin solicitar autorización al Consejo, pero con la aprobación de su Presidente y del Secretario General”.²⁹ Esto alienta el trabajo de las ONG que buscan convertirse en los asesores técnicos para los asuntos de su incumbencia.

La Subcomisión se reúne anualmente en Ginebra durante cuatro semanas, que inician a fines de julio o a principios de agosto. En 1989, para evitar la presión del *lobby* chino que buscaba impedir una resolución condenatoria de la matanza de Tienanmen, la Subcomisión adoptó la votación secreta en los asuntos relacionados con los Estados.³⁰ En la reunión se elabora un reporte de actividades para la siguiente sesión de la Comisión.

Entonces, un ciclo típico de reuniones empieza con la Subcomisión, en agosto, y continúa con la Comisión en los meses siguientes de febrero y marzo; después viene

²⁶ Naciones Unidas, p. 17.

²⁷ *Loc. cit.*

²⁸ *Loc. cit.*

²⁹ Naciones Unidas, p. 14.

³⁰ Ann Kent, “China and the International Human Rights Regime: A Case Study of Multilateral Monitoring, 1989-1994”. En *Human Rights Quarterly*, v. 17, 1995, p. 16.

el ECOSOC (que desde 1992 se reúne en julio), y la Asamblea General (en septiembre-diciembre). Ocasionalmente, esta última puede recoger un asunto tratado durante la sesión de la Subcomisión inmediatamente precedente.³¹

Este calendario bien establecido facilita a los activistas de las ONG encontrarse periódicamente e intercambiar información, o bien reforzar lazos informales de cooperación. Pero lamentablemente también provoca que cualquier caso urgente de violación a los derechos humanos entre en un proceso burocrático que le dará respuesta mucho tiempo después.

Si sumamos la lentitud de este procedimiento a la debilidad de los instrumentos con que cuenta la Comisión para procurar el cumplimiento universal de las normas internacionales de derechos humanos (consistentes en la formulación de recomendaciones, el manejo de información especializada y la promoción de las reglas internacionales) el saldo es desalentador. Sin embargo, hace falta analizar los dos mecanismos que permiten a la Comisión y la Subcomisión examinar quejas individuales. El primero es el procedimiento confidencial que se rige por las normas de la Resolución 1503 y el segundo son los procedimientos públicos para analizar situaciones en países específicos y de acuerdo a criterios temáticos.

1.1.2. El procedimiento confidencial.

La revisión de quejas individuales es un mecanismo de protección que los instrumentos convencionales han dejado a la elección de los Estados porque los individuos han sido tradicionalmente sujetos de la soberanía interna. Sin embargo, algunos mecanismos no contractuales, creados en virtud del mandato de la Carta al ECOSOC, tienen la capacidad de atender individuos. Esto demuestra que la idea de que la

³¹ N.S. Rodley, p. 61.

protección de los derechos humanos es un tema legítimo de la comunidad internacional ha cobrado fuerza en las últimas décadas.

Esta afirmación queda más clara si consideramos que la Comisión de Derechos Humanos carecía de poder para tomar medidas relacionadas con quejas individuales por violaciones de derechos humanos (resolución 75 (V) del ECOSOC, del 5 de agosto de 1947). Sin embargo, aunque esta regla no ha sido derogada, otras resoluciones han establecido excepciones.

El 6 de junio de 1967, el ECOSOC emitió su resolución 1235 (XLII), mediante la cual facultó a la Comisión para realizar, “en los casos procedentes y tras un examen detenido de la información obtenida, un estudio a fondo de las situaciones que revelasen un *patrón consistente* de violaciones de derechos humanos”.³² Para dar cumplimiento a esta disposición se emitió la resolución 1503 (XLVIII), del 27 de mayo de 1970, con base en la cual se establece un procedimiento para tramitar comunicaciones o denuncias individuales. Esta resolución establece que:

la función del Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones consiste en examinar todas las comunicaciones, incluidas las respuestas de los gobiernos a las mismas, recibidas por el Secretario General (...), con objeto de señalar a la atención de la Comisión las comunicaciones, junto con las respuestas de los gobiernos, que parezcan revelar un patrón consistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales.³³

Según el párrafo 6 de la resolución 1503, la finalidad de este procedimiento es que la Comisión pueda determinar: a) si una situación específica que se la haya remitido requiere ser estudiada a fondo para presentar un informe y recomendaciones de conformidad con el párrafo 3 de la resolución 1235 (XLII) del Consejo, o b) si dicha

³² *Loc. cit.*

³³ Resolución 1503 (xlciii), parr. 1, del ECOSOC. [Toda la información sobre los pasos de procedimiento en los siguientes párrafos procede de la misma Resolución].

situación puede ser objeto de investigación por parte de un comité especial, para lo cual hace falta el asentimiento del Estado interesado.

Todas las etapas de este procedimiento son absolutamente confidenciales. Las medidas previstas por la Subcomisión o por la Comisión en aplicación de la resolución se mantienen secretas hasta que la Comisión decida hacer recomendaciones al Consejo Económico y Social, y sólo después de que han sido comunicadas a las partes interesadas.³⁴

Una característica del procedimiento 1503, que lo hace diferente al que sigue el Comité de Derechos Humanos, en virtud del Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es que el procedimiento 1503 trata del examen de las violaciones que:

constituyen un patrón consistente, es aplicable en relación con todos los Estados, y abarca las comunicaciones de cualquier individuo, grupo de individuos u organización no gubernamental. El contenido que puede tener una comunicación es muy amplio y abarca todos los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.³⁵

Las características de este procedimiento (la confidencialidad, los casos individuales cuentan sólo como parte de un conjunto y su lentitud) limitan la participación eficaz de las organizaciones no gubernamentales. La estrategia para las ONG dentro de este mecanismo es influir con su información para que la Subcomisión y la Comisión lleguen a definir la situación dentro de un Estado como un patrón consistente de violaciones masivas de derechos humanos; lo cual ha estimulado a las organizaciones no gubernamentales a publicar informes que puedan ser contrastados con las comunicaciones oficiales.

Este procedimiento de protección de los derechos humanos es el más antiguo dentro de las Naciones Unidas y es un avance respecto a las declaraciones sin aplicación

³⁴ E/CN.4/Sub.2/1994/17/Add.1, parr. 19.

³⁵ *Ibid.*, parr. 20.

práctica. Sin embargo, permite comprobar que el grado de profundización de las normas del régimen que los Estados han estado dispuestos a aceptar es muy limitado: los medios de presión con que cuenta la Comisión son extraordinariamente débiles, pues consisten sólo en la realización de estudios sobre situaciones que revelen un patrón consistente de violaciones masivas de derechos humanos, la elaboración de informes y recomendaciones confidenciales, así como la investigación por parte de un comité especial, que sin embargo está sujeto al consentimiento del Estado interesado.

1.1.3. Los procedimientos públicos.

Durante la década de 1970, el movimiento de los países no alineados controló a la Comisión y tomó la iniciativa para establecer mecanismos de protección de los derechos en países específicos. Sus decisiones siguieron muchas veces la lógica de la Guerra Fría o los intereses de los Países Arabes que constituían una mayoría. Ese fue el caso con Afganistán, Cuba y los Territorios palestinos ocupados por Israel.

En los últimos años de los setenta y en los primeros de los ochenta, se operaron algunos cambios en la membresía de la Comisión y con la votación occidental se aprobó la creación de procedimientos temáticos para reforzar la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos. Estos mecanismos brindan protección sobre algunos derechos humanos mediante procedimientos y mecanismos extraordinarios encomendados a grupos de trabajo integrados por expertos a título personal o a particulares independientes designados relatores especiales, representantes o expertos.³⁶ El mandato de estos procedimientos especiales es examinar e informar públicamente sobre situaciones de derechos humanos en determinados países o territorios, o bien sobre temas específicos de violaciones de derechos humanos en todo el mundo. En conjunto, estos mecanismos se denominan procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos. El Grupo de Trabajo sobre desapariciones fue el primero con carácter temático

³⁶ E/CN.4/1994/42, parr. 59.

en establecerse, como una instancia para eludir el bloqueo del ECOSOC por parte de la alianza soviético-argentina, que impedía examinar el caso de la represión en este último país durante la segunda mitad del decenio de 1970.

Los procedimientos temáticos actualmente establecidos han sido creados sobre todo a partir de 1980 y son los Grupos de Trabajo sobre detenciones arbitrarias y sobre desapariciones forzadas o involuntarias. También estarían los Relatores Especiales sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; libertad de opinión y de expresión; discriminación racial y xenofobia; intolerancia religiosa; venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía; casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y la utilización de mercenarios como medio de impedir el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Finalmente, el Representante del Secretario General para casos de desplazados internos.

A diferencia del procedimiento 1503 cuyo marco jurídico es la Declaración Universal, los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos “basan sus actividades en las normas y principios legales consuetudinarios y tradicionales aplicables a las respectivas situaciones de que se ocupan”.³⁷ Además, cada uno de los procedimientos especiales posee un mandato particular, desarrollado conforme a las circunstancias y necesidades, de acuerdo al criterio de la Comisión. Asimismo, cada mecanismo especial ha elaborado sus propios métodos de trabajo, de acuerdo con su evolución y según las situaciones que ha enfrentado.

El mandato de todos los mecanismos temáticos incluye el estudio de un fenómeno particular, que les ha llevado a analizar los patrones de comportamientos, los factores causales y la relevancia de las legislaciones y los procedimientos administrativos nacionales para prevenir las violaciones de derechos humanos. A pesar de que carecen de una guía para realizar su trabajo, el mandato que les exige “responder efectivamente” a las comunicaciones ha permitido a los procedimientos especiales desarrollar una técnica

³⁷ *Ibid.*, parr. 65.

para actuar e investigar frente a las situaciones. E incluso, como en el caso del Grupo de Trabajo sobre detenciones arbitrarias, su mandato le permite implícitamente, en un hecho sin precedentes y sin la aceptación explícita de los Estados involucrados, investigar casos individuales.³⁸

En general, los Relatores y los Grupos de Trabajo realizan labores de investigación y recepción de información, solicitan a los gobiernos sus comentarios a la información sobre las prácticas oficiales o legales; así como sus observaciones u aclaraciones sobre casos urgentes que caigan dentro de sus mandatos. El Grupo de trabajo sobre desapariciones posee la autoridad para enviar las respuestas gubernamentales a las fuentes de la información original, a fin de solicitar sus observaciones, responder o proponer invitaciones para visitar países que tengan problemas serios de violaciones que caigan dentro de sus mandatos, así como elaborar reportes anuales para la Comisión en los que llegan a hacer recomendaciones para los Estados.³⁹

Un hecho que debemos tomar en cuenta es que el desarrollo de la mayoría de estos mecanismos se ha dado después de 1985, lo cual ha limitado en ellos el impacto de la Guerra Fría. Sus mandatos se han desarrollado en un ambiente más favorable para las iniciativas de protección a los derechos humanos, que empezó en la ONU después de la desintegración del bloque socialista. Sin embargo, sus límites siguen siendo más o menos los tradicionales. Estos mecanismos no son medios para hacer efectiva la protección de los derechos; más bien, en su carácter técnico son una muestra del creciente interés internacional por vigilar la situación de los derechos humanos en los diferentes Estados.

Con todo, el carácter de estos mecanismos públicos es esencialmente preventivo y técnico. Si bien han permitido a la Comisión procesar informalmente demandas individuales, carecen de fuerza vinculante para hacer cumplir sus recomendaciones.

³⁸ N.S. Rodley, p. 73.

³⁹ *Loc. cit.*

Los mecanismos públicos también han sido una forma de medir el impacto y reconocimiento; en ocasiones, los miembros de algunas ONG con estatuto consultivo han llegado a ser nombrados Relatores Especiales o miembros de los Grupos de Trabajo.

Tanto el procedimiento confidencial como los mecanismos especiales han favorecido la participación de grupos que buscan la protección internacional de los derechos humanos en una forma directa, paralela o complementaria al establecimiento de normas convencionales entre los Estados. Sin embargo, su influencia real en la protección de los ciudadanos es limitada: por un lado, seguir el mecanismo 1503 es difícil y costoso, diluye las quejas dentro del “cuadro persistente” y depende de la voluntad de los Estados miembros del ECOSOC. Por otro lado, al elegir trabajar haciendo presión en los procedimientos públicos, aunque es más sencillo y tiene más probabilidad de influir en las consideraciones de los miembros de los procedimientos públicos, el impacto sobre los Estados es indirecto porque las medidas que se pueden tomar carecen de carácter obligatorio y dependen también de la disposición que muestren los Estados interesados. En ambos casos, el principal mecanismo de influencia de las ONG continúa siendo el manejo de la información y su participación activa en la elaboración o adopción de normas de protección universal, valiéndose para ello de sus conocimientos técnicos y especializados.

1.1.4. Las ONG y los mecanismos de protección de derechos humanos de la ONU.

Las normas de derechos humanos deben mucho al trabajo constante y al *lobby* de las ONG. Durante la discusión de la Carta de las Naciones Unidas, las ONG que participaban como asesoras de la delegación estadounidense se aliaron con otros Estados, entre ellos México, para modificar la propuesta original de Dumbarton Oaks, que de una sola alusión a los derechos humanos pasó en la Carta a siete.⁴⁰

⁴⁰ Cfs. M. Keck y K. Sikkink, *op. cit.*, p. 86; también Howard Tolley, *op. cit.*, p. 125.

La base de las relaciones consultivas de las ONG con el Consejo Económico y Social es el artículo 71 de la Carta, que establece que el ECOSOC está autorizado para "realizar arreglos apropiados para establecer relaciones consultivas con las organizaciones no gubernamentales que trabajen en áreas de la competencia del Consejo. Podrán establecerse arreglos con organizaciones internacionales, así como con organizaciones nacionales cuando se cuente con la aprobación del Estado interesado".⁴¹ El primer reglamento para normar su aplicación se expidió en 1968; pero ha sido actualizado por la Resolución 1996/31, del 25 de julio de 1996. La actualización se hizo a fin de dar coherencia a las reglas de participación de las ONG en Conferencias Internacionales convocadas por las Naciones Unidas, pero también se reconoció el impulso de los expertos de las ONG y la capacidad de sus organizaciones para apoyar el trabajo de las Naciones Unidas. Un estudio preparatorio de esta actualización reconoció también que "mediante una serie de tipos de cooperación oficiosa, las organizaciones no gubernamentales se han convertido en participantes reconocidas en un sistema multilateral".⁴² Actualmente está en marcha la discusión de nuevas reglas que permitan a las organizaciones no gubernamentales participar en todas las actividades de las Naciones Unidas. El propósito de estos nuevos arreglos es aprovechar la capacidad operativa de las ONG y sus vínculos locales.⁴³

El ECOSOC distingue tres categorías de relaciones consultivas: en la categoría I (estatus consultivo general) se reconoce a las ONG que tengan interés en la mayoría de las actividades del Consejo y sus órganos subsidiarios. En la categoría II (estatus consultivo especial) se reconoce a las organizaciones que se especializan sólo en algunos aspectos de la actividad del Consejo o de sus órganos subsidiarios, reconocidas dentro del campo en que tengan o pretendan obtener el estatus consultivo. Finalmente, otras organizaciones, a petición del Consejo o del Secretario General de la ONU, pueden ser

⁴¹ Carta de las Naciones Unidas.

⁴² E/AC.70/1994/5, 26 de mayo de 1994, parr. 42.

⁴³ Véase Reporte del Secretario General a la Asamblea General, A/53/170, del 10 de junio de 1998.

incluidas en la Lista, por considerar que pueden realizar contribuciones útiles a la labor de las Naciones Unidas.⁴⁴

El reconocimiento de las organizaciones no gubernamentales como entidades consultivas depende de los Estados miembros del ECOSOC. En general, se aplican los criterios siguientes: las ONG --internacionales, regionales, sub-regionales o nacionales-- que mantengan relaciones consultivas deberán ocuparse de asuntos de la competencia del ECOSOC; sus fines y propósitos deben estar de acuerdo con el espíritu, propósitos y principios de la Carta, demostrando que su programa de trabajo es relevante para los fines y propósitos de la ONU; las ONG nacionales sólo son aceptadas después de una consulta con el Estado interesado. Asimismo, la organización deberá poseer una reconocida reputación internacional; contar con una sede establecida, una constitución adoptada en forma democrática, un órgano representativo que determinará su política y un comité u órgano ejecutivo responsable de la política de la organización; deberá poseer una estructura representativa y mecanismos para rendir cuentas a sus miembros, quienes ejercerán control de las políticas y las acciones. Por otro lado, sus recursos deberán originarse principalmente de las contribuciones de los afiliados; de otro modo, la organización deberá revelar de buena fe la identidad de sus donadores y los montos al Comité encargado de las ONG, cualquier contribución gubernamental debe ser declarada al Comité y no puede ser contraria a los fines de la ONU. Finalmente, se toma en cuenta si las actividades de la organización no gubernamental corresponden total o principalmente a las de una agencia especializada.⁴⁵

Las organizaciones incluidas en la categoría I pueden proponer, mediante el Comité de organizaciones no gubernamentales y el Secretario General de la ONU, que se incluyan ciertos temas en la agenda provisional del Consejo.⁴⁶ Aquellas de las categorías I y II pueden designar representantes para que asistan en calidad de observadores a las

⁴⁴ E/AC.70/1994/5, párs. 22, 23 y 24.

⁴⁵ Véase E/1996/31, par. 1-17.

⁴⁶ E/AC.70/1994/5, par. 28.

sesiones públicas del Consejo y sus órganos auxiliares. Pueden hacer pronunciamientos por escrito, mismos que son circulados por la Secretaría General de las Naciones Unidas si están redactados en un idioma oficial y toman en consideración cualquier comentario hecho por la Secretaría. Las ONG reconocidas también pueden participar, eventualmente, en las sesiones de los órganos del ECOSOC con presentaciones orales.⁴⁷

Los arreglos para relaciones consultivas con las organizaciones no gubernamentales establecen una clara diferencia con la participación sin derecho a voto, que se otorga a los Estados que no son miembros del Consejo o a los organismos especializados. También procuran evitar que el Consejo se convierta en un foro de discusión: el objeto de estos arreglos es contar con información o asesoría autorizados, por lo que su finalidad es completamente técnica.⁴⁸

Sin embargo, en la práctica las distintas organizaciones no gubernamentales han rebasado los límites impuestos por las relaciones consultivas: las ONG presentes en la ONU han ganado reconocimiento porque, debido a la falta de recursos financieros, los distintos mecanismos multilaterales están imposibilitados para realizar sus propias investigaciones, especialmente en el campo de la protección de los derechos humanos. Actualmente, las ONG proporcionan alrededor de 85% de la información con que cuentan los distintos mecanismos de derechos humanos.⁴⁹ Además, el tipo de información concreta que proporcionan las ONG es de gran valor para confrontar las comunicaciones más generales que envían los distintos gobiernos. Dos ejemplos exitosos de esta cooperación en el campo de los derechos humanos fueron las condenas en la Comisión de Derechos Humanos a Chile (1974) y Argentina (1977), que se basaron casi completamente en la información proporcionada por las organizaciones no gubernamentales, en particular el informe de Amnistía Internacional. Esto muestra que si

⁴⁷ *Ibid.*, pars. 30-32 y 37.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 18-20.

⁴⁹ M. Keck y K. Sikkink, *op. cit.*, p. 96. [Cita de Theo C. Van Boven, ex director del Centro de Derechos Humanos].

bien en un principio las ONG recibieron reconocimiento por razones de carácter técnico, su manejo de la información posee un gran potencial para la participación política.

Este logro queda mejor ilustrado por el hecho de que las ONG no sólo proporcionan información, sino que también colaboran activamente en la discusión de borradores de convenios internacionales y resoluciones de la ONU. Es el caso de la Convención contra la Tortura (1984) y su protocolo, en cuya elaboración participó activamente Amnistía Internacional. Más recientemente, en 1997, en el curso de la discusión para una resolución sobre los defensores de derechos humanos, participaron representantes estatales miembros del Grupo de Trabajo establecido por la CDH, además de casi doce ONG internacionales y regionales. El borrador de la declaración incluía temas difíciles, como el financiamiento de las ONG y su adecuación a las reglas internas de los Estados, que al final se tocaron de forma tangencial (debido sobre todo al deseo de no limitar ningún derecho ya reconocido internacionalmente). Una propuesta, que el gobierno de México también impulsaba, era la de establecer reglas claras para el financiamiento y además establecer una lista de deberes para los defensores de derechos humanos, pero no obtuvo consenso.⁵⁰

Una consecuencia de estas dos formas de participación (proveer información y participación en la discusión de acuerdos de derecho internacional) es que las ONG de hecho han fijado una gran parte de la agenda de los organismos internacionales. Las ONG trabajan arduamente para convencer a los miembros de los distintos organismos de la importancia de sus propuestas. Los encuentros periódicos en Ginebra han facilitado los contactos de los grupos y los individuos que forman una red de activistas por los derechos humanos y al final han atraído la atención de países como Canadá, Dinamarca,

⁵⁰ Cfs. el *Proyecto de Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, E/CN.4/1997/92, de la Comisión de Derechos Humanos.

Holanda, Noruega y Suecia, cuyos representantes se reúnen con los representantes de las ONG a fin de idear estrategias comunes.⁵¹

Una herramienta muy poderosa de las ONG en este proceso para influir en los organismos internacionales ha sido la creación de redes, que a reserva de ser definidas y discutidas más adelante, puede decirse que son asociaciones informales de organizaciones diversas pero con fines bien definidos. Mediante su asociación en redes de ONG han multiplicado sus canales de acceso al sistema internacional, e incrementado sus posibilidades de influir en los resultados de los distintos mecanismos de protección de los derechos humanos.

Algunas de las campañas instrumentadas por las ONG han ayudado a poner en la agenda internacional temas que habían estado descuidados. Un ejemplo concreto es el de la situación de la mujer, que ha tenido un importante crecimiento en la ONU a raíz de la campaña lanzada por diversas ONG organizadas en redes internacionales. Otro ejemplo exitoso fue la campaña contra las minas antipersonal, que ganó el Premio Nobel de la Paz en 1997, así como la atención y la participación de varias naciones.

La creación de redes y el cambio ocurrido en la agenda global han dado un mayor impulso a las ONG, especialmente a las de derechos humanos. Durante la Guerra Fría, las prioridades fueron el desarme, la paz, la no proliferación de las armas atómicas; en ese contexto, la lucha por los derechos humanos se polarizó, creando una división entre derechos civiles y políticos, y derechos económicos y sociales que fue vista como parte de la confrontación Este-Oeste. Sin embargo, la caída del bloque socialista ha dado mayor reconocimiento a los temas que impulsan las ONG: los derechos civiles y políticos, así como la agenda temática (tortura, género, ejecuciones, medio ambiente) han encontrado un ambiente internacional más favorable.

Las organizaciones no gubernamentales han aprovechado los espacios abiertos por los regímenes internacionales para influir en la definición de agendas o en el tratamiento

⁵¹ Cfs. M. Keck y K. Sikkink, *op. cit.*, p. 96.

de los temas. Para comprender mejor este proceso, en el apartado siguiente analizo el funcionamiento de la Comisión Interamericana, para comparar algunas de sus funciones con las de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

1. 2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Al analizar la naturaleza del sistema interamericano, nos encontramos ante el problema de explicar cómo los Estados de un continente con historiales graves de violaciones a los derechos humanos han consentido en crear un régimen para su protección. La contradicción surge cuando se piensa en que los instrumentos del régimen, una Corte y una Comisión de Derechos Humanos, están autorizadas para la revisión de casos individuales; asimismo, que la Comisión, desde su creación en 1959, ha adoptado decisiones y resoluciones sobre casos individuales acerca de la totalidad de los países de la región, ha realizado más de 60 visitas a más de 20 países y publicado alrededor de 40 informes especiales, que incluyen tres muy influyentes sobre Argentina, Chile y Nicaragua.

Jack Donnelly ha dado una explicación de esta situación atípica, según la cual los Estados Unidos ejercen su hegemonía en el hemisferio con el fin de crear un régimen que favorezca sus intereses. La creación de la CIDH sería entonces un caso en que el poder de un Estado hegemónico es crucial en el establecimiento de un régimen estable y fuerte en América. Según esta explicación, el desarrollo del régimen interamericano obedece más a la coerción que al consenso. Sin embargo, la participación por coerción produciría resistencias nacionales y los procedimientos del régimen resultarían conflictivos. Por este motivo, el poder hegemónico sólo podría garantizar cierto nivel de monitoreo internacional y ocasionalmente solucionar situaciones graves. El resultado de la interacción de estas dos tendencias opuestas sería que la Comisión Interamericana actuara

de manera efectiva en aquellos casos que por su gravedad movilizaran el apoyo de los Estados Unidos; pero tendería a ser menos activa en los casos que generaran poca atención del país hegemónico.⁵²

Sin embargo, ésta explicación es insuficiente. En primer lugar, ignora el hecho de que Estados Unidos se ha negado a aceptar la jurisdicción de los procedimientos del régimen. Además pasa por alto los esfuerzos de los países latinoamericanos por construir un régimen internacional de protección de los derechos humanos. Asimismo, debemos recordar que el establecimiento de normas internacionales para la protección de los derechos humanos constituye un reconocimiento de ciertos valores entre la comunidad internacional; pero al mismo tiempo, aquéllas son también instrumentos realistas y prácticos “que toman en cuenta las aspiraciones e ideales de los Estados americanos y las realidades políticas del momento”.⁵³ En mi opinión, lo que influyó para que los Estados del continente aceptaran la Declaración Americana de Derechos Humanos (1949), que fundamentaba la protección de los derechos en el continente, fue que ésta carecía de mecanismos intergubernamentales que vigilaran el cumplimiento de las normas.

Aunque es cierto que a menudo Estados Unidos ha aprovechado el régimen para sus intereses, no hay que olvidar que los Estados latinoamericanos también han visto en el derecho internacional y los mecanismos multilaterales formas de contener a su poderoso vecino (y aún de sujetarse entre ellos), limitando el riesgo de caer en conflictos bilaterales directos. Así que la explicación del establecimiento de un régimen de protección de los derechos humanos en América es más compleja. Se debe al interés del hegemón y al deseo de los países más débiles por contenerlo; así como a los conflictos entre las mismas naciones latinoamericanas. Estas últimas han descubierto el valor de los

⁵² J. Donnelly, “art. cit.”, pp. 624-626.

⁵³ César Sepúlveda, “México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en *La Protección Internacional de los Derechos del Hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, pp. 192-194.

ideales para una política cuyo interés en ocasiones se ha limitado a la sobrevivencia como Estados soberanos.

El surgimiento del sistema de protección de derechos humanos se debe entonces a esas tres ideas. La creación de la OEA en 1948 y la Declaración Americana de Derechos Humanos de 1949 pueden ser vistas como parte del clima de cooperación de los Estados en la posguerra; pero también, y no menos importante, como una consecuencia de la tradición de los Estados Americanos que ven en el derecho internacional y en los organismos multilaterales formas de contener a naciones poderosas, especialmente a Estados Unidos y también una forma de defender el principio de la soberanía nacional. Por otro lado, la OEA era una alianza con fines estratégicos, de seguridad colectiva, que favorecía a los gobiernos conservadores del hemisferio preocupados por el posible avance del comunismo en tierras americanas. Finalmente, la Declaración Americana carecía de los instrumentos de vigilancia que serían creados una década después.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue establecida en 1959, durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, con base en algunas referencias a los derechos humanos contenidas en la Carta de la OEA de 1948. Durante la década que media entre estos dos momentos, los Estados americanos se preocuparon más por la soberanía nacional que por el desarrollo de un régimen internacional de protección de los derechos humanos.

Sin embargo, en 1959 el gobierno de Venezuela acusó a la República Dominicana de fomentar la inestabilidad y de intervenir en asuntos de la soberanía venezolana. En medio de las acusaciones, el gobierno venezolano señaló al presidente Trujillo como responsable de violar los derechos humanos de los dominicanos. Como resultado de la acción de la OEA en esta crisis se creó la CIDH, que tenía capacidad para realizar análisis sobre la situación de los derechos humanos en los países miembros de la organización. Los Estados Unidos apoyaron la creación de la CIDH quizá pensando en la situación en Cuba, pero trataron de mantener su rango de acción en un nivel bastante general y sin

capacidad para revisar quejas de individuos, en contra de la propuesta de otros Estados americanos que buscaban que la Comisión pudiera recibir este tipo de quejas.⁵⁴

El Consejo de la OEA aprobó el primer Estatuto de la Comisión Interamericana el 25 de mayo de 1960; donde se establecía que la CIDH era un entidad autónoma de la OEA, formada por siete expertos actuando a título personal por un periodo de cuatro años e investida con el mandato de promover los derechos humanos proclamados en la Declaración Americana.

El hecho de que la CIDH estuviera formada por expertos y no por representantes estatales influyó en el desarrollo del régimen. Sus miembros se ocuparon inmediatamente de las condiciones de los derechos humanos en países como Cuba, Haití y República Dominicana; pero también empezaron a procesar quejas individuales, a pesar de que se le había negado esa autoridad. Con su práctica, los comisionados ratificaron la existencia del derecho de petición de los individuos ante un organismo internacional.⁵⁵

En 1965, una nueva crisis en República Dominicana dio oportunidad a que la CIDH interviniera para proteger los derechos humanos amenazados por las facciones en conflicto. En esa ocasión la Comisión obtuvo un éxito que le aseguró continuidad. De tal manera que durante la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, noviembre de 1965) se dio pauta para que la Comisión finalmente recibiera y examinara comunicaciones individuales de manera oficial.⁵⁶

En 1970, mediante la reforma de la Carta de la OEA, la CIDH paso a ser un órgano principal de la organización. Esto fortaleció a la Comisión y tuvo como consecuencia que los Estados miembros de la OEA estuvieran obligados por lo menos a promover los derechos humanos consagrados en la Declaración. A partir de entonces, en el desempeño de su mandato, la Comisión recibe comunicaciones individuales, prepara informes sobre todos los países miembros de la OEA, toma la iniciativa de investigar la

⁵⁴ Cfs. Forsythe, "art. cit.", pp. 81-82.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 83.

⁵⁶ Cfs. Sepúlveda, "art. cit.", pp. 199-200.

situación de los derechos humanos en cualquier Estado miembro, sin tener que esperar una petición oficial, ya sea intergubernamental o individual y realiza investigaciones *in loco*, es decir visitas de campo, mediante la invitación previa del Estado interesado.⁵⁷

Con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor hasta 1978,⁵⁸ el ámbito de la CIDH se amplió y reforzó; de acuerdo con la Convención, la función principal de la Comisión es examinar las comunicaciones que denuncien violaciones a los derechos reconocidos. Existe también la posibilidad de que la Comisión examine y tramite comunicaciones interestatales; en este caso, para que un Estado pueda presentar un reclamo contra otro Estado, ambos deben haber ratificado la Convención y aceptado expresamente la Competencia de ésta para recibir comunicaciones interestatales.⁵⁹ Además, la Convención crea una Corte Interamericana de Derechos Humanos con jurisdicción para revisar casos presentados por los Estados o por la Comisión.

Respecto a los Estados miembros de la OEA en general, la CIDH funge como un órgano de promoción y vigilancia de los derechos humanos, mediante la formulación de recomendaciones a los Estados, la solicitud de informes a los gobiernos y visitas *in loco* a los Estados a invitación de los gobiernos respectivos (art. 18) de su estatuto.

En relación con la totalidad de los Estados, sean o no parte de la Convención Americana, para efectos de las funciones de la CIDH se consideran aplicables los derechos establecidos en la Declaración Americana. En estos casos, la CIDH posee también atribuciones para examinar las comunicaciones que le sean dirigidas por particulares y organizaciones no gubernamentales “legalmente reconocidas en uno o más

⁵⁷ Estatuto de la CIDH, art. 18 y 20.

⁵⁸ Entró en vigor el 18 de julio de 1978. A la fecha, ha sido ratificada por 21 de los 31 Estados miembros de la OEA. Este instrumento establece una Comisión y una Corte de Derechos Humanos en su artículo 33. Ambos órganos constan de siete miembros; los de la Comisión son electos por la Asamblea General de la OEA y los de la Corte por los Estados parte en la Convención. Esta diferencia es debida a que la Comisión actúa al mismo tiempo como órgano de la Carta y como órgano de la Convención.

⁵⁹ Los Estados que han reconocido la competencia de la CIDH para recibir comunicaciones interestatales de conformidad con el artículo 45 de la Convención Americana son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Perú, Uruguay y Venezuela.

Estados miembros de la Organización”, y solicitar a los Estados las observaciones pertinentes en las mismas, formulando las recomendaciones que procedan para la debida observancia de los derechos humanos (art. 20 del Estatuto).

Esta disposición que permite a la CIDH “examinar las comunicaciones que le sean dirigidas por particulares y organizaciones no gubernamentales” ha sido importante para las ONG que se encargan de dar asesoría legal, representar a las víctimas y denunciar violaciones de derechos humanos. A diferencia de las Naciones Unidas, en el sistema interamericano el marco legal para la participación de las ONG es más bien vago: mientras que en la ONU las ONG de derechos humanos participan en la discusión temática de los derechos humanos o en la preparación de propuestas de instrumentos internacionales; en la OEA dirigen sus esfuerzos en la presentación de casos individuales ante la Comisión y eventualmente la Corte de Derechos Humanos. Organizaciones como Human Rights Watch y CEJIL (Center for Justice and International Law) procuran influir en la admisión de casos individuales ante la CIDH, en su presentación correcta y en la preparación de una defensa exitosa. En algunos casos contenciosos presentados ante la Corte, la Comisión ha invitado a abogados de las ONG que hicieron la demanda original a colaborar como sus asesores.⁶⁰

Durante sus sesiones, la Comisión realiza audiencias en las cuales, mediante petición, escucha testimonios individuales o de representantes de organizaciones no gubernamentales. Esta disposición especial también ha favorecido a las ONG que brindan asesoría legal a víctimas de abusos. CEJIL es un caso interesante, como ONG internacional cuenta con una base estratégica en Washington y otra en San José, donde sesiona la Corte. Esta ONG ha apoyado a distintas organizaciones nacionales para presentar casos ante la CIDH, asesora en la preparación de la denuncia, prepara a los testigos, acude a las audiencias, etcétera. Sus relaciones con las ONG mexicanas, por

⁶⁰ T. Buergenthal *et. al.*, *Manual internacional de Derechos Humanos*, IIDH, Caracas, 1990, p. 156. En particular en los casos siguientes: “Velázquez Rodríguez; Indemnización compensatoria”, sentencia del 21 de julio de 1989 y “Caso Godínez Cruz; indemnización compensatoria”, de la misma fecha.

ejemplo, son bien conocidas y ha colaborado con ellas en la presentación de algunos casos representativos, como el del Ejido Morelia y el del General José Francisco Gallardo, que se analizarán en el capítulo cuarto. La influencia de esta ONG ha crecido tanto que, sin que pueda probarlo, en ocasiones ha parecido que el éxito de un caso ante la CIDH ha dependido de que sea CEJIL quien lo presente.

La Comisión recibe quejas individuales de violación de los derechos humanos contra cualquier Estado miembro de la OEA. Cualquier persona o grupo de personas, o una organización no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede dirigir una petición a la CIDH. *Las peticiones no necesitan ser dirigidas por las víctimas y un tercero puede hacerlas con o sin su conocimiento.* Las peticiones pueden involucrar a numerosas víctimas de un incidente o práctica específicos (peticiones colectivas), o pueden denunciar la existencia de violaciones generalizadas de derechos humanos que no se limiten a un grupo específico o a un evento (peticiones generales). Ambos tipos de peticiones deben referirse a víctimas específicas y los requisitos básicos para ser aceptadas son el nombre, la nacionalidad, profesión u ocupación, domicilio postal y firma de las personas que hacen la petición y deben contener información que ligue al gobierno con el acto denunciado, pues la Comisión sólo considera las peticiones que alegan violaciones gubernamentales de los derechos humanos.⁶¹

A fin de evitar la injerencia de la CIDH en asuntos internos, los Estados americanos establecieron la regla de que las quejas deben agotar todos los recursos internos disponibles. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el caso “Velásquez Rodríguez”, del 21 de julio de 1989, estableció las siguientes excepciones a esta norma: 1) si la legislación doméstica no garantiza el debido proceso, 2) si el acceso a

⁶¹ *Ibid.*, pp. 123-124.

los remedios ha sido negado o su agotamiento ha sido evitado deliberadamente y 3) si existe una indebida dilación en la procuración de justicia.⁶²

Cuando la CIDH admite un caso, las partes pertinentes de las comunicaciones son enviadas al gobierno interesado, con una petición de información sobre los hechos y sobre el agotamiento de los recursos internos. Si después del término de 180 días el gobierno no da respuesta a la comunicación de la CIDH, ésta puede presumir la verdad de los hechos alegados. Las partes pertinentes de la respuesta gubernamental se envían al peticionario, a fin de que éste envíe sus comentarios u otros documentos antes de 30 días. La Comisión está autorizada, aunque no obligada, a realizar audiencias para verificar los hechos. Si se programa una audiencia, la Comisión recibe los testimonios orales o escritos que le presenten las partes.⁶³

La participación de las ONG en este régimen está sujeta a reglas más amplias y vagas que las que ha establecido la ONU. De hecho, no poseen una participación formal, pero son la fuente de información que ha permitido a la Comisión determinar la aceptación de muchos de sus casos y también decidir sobre la situación en un país determinado.

Algunas consideraciones.

Como puede verse, los Estados han construido regímenes internacionales de protección de los derechos humanos que en la práctica favorecen la participación de actores no gubernamentales. Los valores sobre los cuales se ha fundamentado la creación de estos regímenes implica también el reconocimiento en principio de la legitimidad de la participación de los individuos en la política internacional.

⁶² *Ibid.*, p. 125.

⁶³ *Ibid.*, p. 125-127

Las diferencias entre los distintos regímenes de protección influyen en el tipo de actores no gubernamentales que buscan participar en el sistema. Los procedimientos establecidos por el Consejo Económico y Social tienen un alcance prácticamente universal, pero son demasiado complejos. Eso causa que las ONG que trabajan en esas condiciones se enfocan hacia temas específicos como la tortura, las desapariciones forzadas, las detenciones arbitrarias, problemas de género, entre otros. Además, existe un reglamento para la participación de las ONG en el sistema, que establece las reglas para entrar y permanecer en él. En contraste, las disposiciones del sistema interamericano son mucho más abiertas. De hecho no existe un reglamento específico para la participación de las ONG. Sin embargo, éstas presentan casos individuales ante la Comisión y, mediante ésta, a la Corte. Esto favorece la aparición de ONG de denuncia y de aquellas que brindan asesoría legal a individuos y a otras ONG interesadas, así como el de organizaciones que trabajan educando en la cultura de derechos humanos.

La forma en que evoluciona la participación de las organizaciones no gubernamentales en ambos sistemas de protección permite comprobar que el tipo de arreglo institucional existente influye en el tipo de estrategia que adopta el movimiento no gubernamental en su lucha por proteger los derechos humanos.

En la creación y en la práctica de las dos Comisiones de Derechos Humanos analizadas en este trabajo se percibe el conflicto entre los principios de soberanía y no intervención, que defienden los Estados, y el de protección internacional de los derechos humanos, que representan las Comisiones y los actores no gubernamentales. En ocasiones se observa la utilización de dobles estándares, ya sea al analizar una situación similar en dos países o la misma situación en dos momentos diferentes. En la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, por ejemplo, el debate público sobre los derechos en países específicos estuvo enfocada a Sudáfrica, Israel y Chile, debido sobre todo al interés puesto en ello por los Estados africanos recién independizados, los países árabes y los miembros del movimiento de los no alineados. Sin embargo, durante las décadas de 1960

y 1970, no fue posible condenar situaciones similares en algunos países del bloque socialista, ni en Estados africanos como Burundi o en países miembros de los no alineados.⁶⁴ Además, los Estados han tendido a separar los derechos civiles y políticos de los económicos, sociales y culturales, privilegiando aquellos que convengan a sus intereses en contra de la visión interdependiente e indivisible que ha adoptado la misma ONU.

Las reacciones de los Estados han sido varias. Aquellos Estados que han sido cuestionados en la Comisión de Derechos Humanos nunca han renunciado al argumento de la soberanía sobre los casos de derechos humanos de sus ciudadanos ni al principio de la no intervención; además, tampoco han dejado de acusar de parciales los informes provistos por las organizaciones no gubernamentales u otras fuentes. En ocasiones la propia Comisión ha censurado que las ONG citen nombres de los Estados en sus presentaciones verbales.

Otros Estados han tratado de minar la independencia de la Subcomisión nombrando como “expertos independientes” a diplomáticos que reciben instrucciones directas de su cancillería. Un ejemplo de estas posturas ha sido China, que desde 1988 ha resistido con éxito los intentos de una condena por sus políticas represivas de los derechos civiles y políticos, en parte escudándose en el argumento de la soberanía y en parte recurriendo a su peso como potencia y miembro del Consejo de Seguridad.⁶⁵ También otros países, como Chile y Argentina, apelaron en su momento al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, tratando de evitar el escrutinio internacional sobre la situación de los derechos humanos en su territorio. Mientras que, por el contrario, otros mantienen agencias que se encargan de apoyar a las ONG.

En el caso de la Comisión Interamericana, los intereses de los Estados también han sido más importantes que sus ideales para el desarrollo del régimen. La aprobación

⁶⁴ Véase: Tolley, *op. cit.*, pp. 55 y ss. *Passim*.

⁶⁵ Véase Ann Kent, “art. cit.”, *passim*.

del cambio de estatuto de la CIDH, a fin de que ésta pudiese investigar la situación de los derechos humanos en todos los países miembros de la OEA, realizado en Buenos Aires en 1967, estuvo en buena medida dirigido a que la Comisión tuviese competencia para investigar el tema de los derechos en Cuba. Y el apoyo para que la Comisión actuara efectivamente en Haití en 1994, por ejemplo, se debió al interés de los Estados Unidos en la crisis.⁶⁶

De tal forma, la conclusión que podemos hacer sobre la práctica de la protección de los derechos humanos es que los regímenes internacionales y las actividades de las organizaciones no gubernamentales han ampliado los recursos con que cuentan los individuos frente a los Estados, lo que modifica, sin sustituirlo, el principio de soberanía alrededor del cual se ordena el sistema internacional. Sin embargo, en la construcción de regímenes se han introducido principios y prácticas que legitiman la participación de los individuos en la política internacional; su existencia proporciona un estímulo para la aparición de movimientos que reclaman a los Estados el cumplimiento de un compromiso internacional: garantizar libertades fundamentales a los individuos.

⁶⁶ Cfs: Bertha Santoscoy, "Bilan de l'oeuvre du systeme interamericain de protection des Droits de l'Homme", y A.A. Cançado Trindade, "The Inter-American System of Protection of Human Rights (1948-1996): Evolution, Current State and Perspectives". Ambos en International Institute of Human Rights, *Collection of Lectures, Texts and Summaries*, 27th Study Session, 1-26 July 1996, Strasbourg.

II. LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS.

2.1. El movimiento internacional no gubernamental.

En los últimos cincuenta años, acompañando el desarrollo de los regímenes internacionales, el tamaño, diversidad e influencia de las organizaciones no gubernamentales se han incrementado.⁶⁷ Si en un principio estaban basadas principalmente en países occidentales, con altos niveles de vida y gobiernos democráticos; en los últimos años se han extendido también a las naciones en desarrollo del antiguo mundo comunista. Por otro lado, los sindicatos, que antiguamente fueron actores no gubernamentales poderosos, han declinado en importancia debido a los cambios en las políticas industriales de empleo y a la ideología del libre mercado en las relaciones de trabajo; al tiempo que las organizaciones especializadas o dirigidas a un tema específico han aumentado en número. De acuerdo con el Informe Carlsson, las organizaciones internacionales no gubernamentales --aquellas que operan al menos en tres países-- pasaron de 176 en 1909, a cerca de 28,900 en 1993; y el porcentaje de Africa y Asia en el total de ONG internacionales ha pasado de 22% en conjunto a 33%.⁶⁸ Por su parte, las ONG con estatuto consultivo ante el ECOSOC pasaron de 41 en 1948, a 377 en 1968 y de allí a más de 1350 en 1998.⁶⁹

La multiplicación de las organizaciones no gubernamentales se ha visto como una evidencia del cambio de percepción en los individuos sobre su lugar en la política internacional, también como un síntoma de la crisis de las estructuras autoritarias la

⁶⁷ En la primera parte de este capítulo, al hablar de las organizaciones no gubernamentales me refiero a éstas en un sentido general. En la segunda parte, vuelvo a hablar de las ONG de derechos humanos y de su lugar dentro del contexto del movimiento no gubernamental internacional.

⁶⁸ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, UK, Oxford University Press, 1995, pp. 32-33. [También conocido como Informe Carlsson].

⁶⁹ Reporte del Secretario General, "Arrangements and practices for the interaction of non-governmental organizations in all activities of the United Nations system", A/53/170, 10 de julio de 1998, par. 2.

consecuente ampliación de la influencia de las instituciones democráticas. Con base en lo anterior distintos analistas de este fenómeno han dado una gran importancia a las ONG y a sus formas de organización. Por un lado, la intensa colaboración de estos nuevos actores con los organismos intergubernamentales, principalmente con la ONU, ha hecho concebir a algunos analistas la idea de una democracia global en donde sea posible la participación de la sociedad civil internacional.⁷⁰ En otro sentido, la formación de redes ciudadanas se ha visto como una nueva forma de organización social, llamada a cuestionar seriamente la legitimidad de los principios de soberanía Estatal y no intervención sobre los asuntos que competen a los nacionales de un Estado, como son los derechos humanos.

Sin embargo, estos temas son todavía ampliamente debatidos y debemos aceptar que, independientemente de las simpatías que suscita la utopía de una democracia global, los Estados no están dispuestos a ceder su soberanía en favor de ninguna autoridad supranacional, mucho menos a quienes reconocen como actores útiles al sistema internacional, pero que no los puede sustituir como representantes de las sociedades.

Frente al éxito de las ONG para entrar en el discurso académico y político se ha puesto en boga el concepto de sociedad civil, que ha utilizado como un marco general para analizar el papel de los actores no gubernamentales. El término "sociedad civil" pretende englobar a los actores que no caen dentro del control de los Estados o de las instituciones estatales, así como aquellas entidades que tampoco forman parte del mercado. Es decir, las actividades que describe este marco general van más allá de las que realizan sólo las organizaciones no gubernamentales. Una descripción amplia de los actores de la sociedad civil debería incluir redes de organismos no gubernamentales, movimientos sociales, organizaciones sin fines de lucro, ciertos grupos de interés o de presión, asociaciones voluntarias, sindicatos, cámaras de comercio, cooperativas,

⁷⁰ Véase por ejemplo: Dianne Otto, "Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society"; en *Human Rights Quarterly*, v. 18, 1996, pp. 107-141.

asociaciones de vecinos, comunidades eclesíásticas de base y otros grupos que “dirigen los intereses y las energías de las comunidades por canales ajenos a los gubernamentales, desde el ámbito comercial o profesional y hasta individuos que trabajan por causas sociales como el bienestar de la infancia o por un planeta más sano”.⁷¹

Algunos análisis entusiastas incluso han hecho una sustitución de la sociedad civil por el movimiento no gubernamental. Pero si bien como conjunto las organizaciones no gubernamentales son diversas y polifacéticas, es necesario dejar claro que la sociedad civil es un marco conceptual que ha permitido a algunos analistas describir el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales, señalando las características que las distinguen del Estado y del mercado, pero las ONG no son la sociedad civil.

Las organizaciones no gubernamentales son heterogéneas, se distinguen entre sí por su organización interna, por sus temas de interés, por su localización geográfica, por sus estrategias para cumplir con sus mandatos, entre otros. Podemos hablar de la existencia de una pluralidad de movimientos no gubernamentales. Durante un encuentro de ONG de derechos humanos se declaró: “El movimiento de las ONG no tiene una inspiración o aspiración única, tampoco una autoridad espiritual o secular que defina una creencia para todos sus miembros, mucho menos un Papa o un Comité Central”.⁷²

Por si fuera poco, el movimiento no gubernamental está en constante transformación, por lo que tampoco puede decirse que sea el mismo en dos momentos distintos. Para entender al movimiento hay que intentar definir primero a las ONG en particular. Como se señaló en la introducción, no existe una definición universalmente aceptada de lo que constituye una organización no gubernamental, aunque se señalan frecuentemente como sus características el ser asociaciones de individuos, sin fines de lucro, que trabajan en uno o más países en respuesta a las necesidades de los miembros de

⁷¹ Informe Carlsson, *op. cit.*, p. 32.

⁷² Henry J. Steiner, *Diverse Partners. Non-Governmental Organizations in the Human Rights Movement*. (Reporte de un Encuentro de activistas de Derechos Humanos), Harvard Law School Human Rights Program and Human Rights Internet Publishers, USA, 1991, p. 8..

una o más comunidades.⁷³ Otras características comunes, como ya se mencionó en la introducción, son que muchas tienen como su principal objetivo servir como agentes de cambio social; sus arreglos socio-organizativos han hecho posible la cooperación a través de fronteras previamente cerradas y restrictivas; sus valores están basados en la acción social igualitaria y se centran en las personas; y, finalmente, carecen de lealtades primarias y existen como entidades independientemente de los Estados nación.⁷⁴

Sin embargo, las diferencias también son importantes. Una organización no gubernamental puede fundarse a nivel local, nacional, regional o mundial; sus funcionarios pueden tener un carácter voluntario o asalariado; sus fondos pueden provenir de las cuotas de sus miembros, donaciones privadas, otras ONG, autoridades locales, fuentes gubernamentales o intergubernamentales, empresas o ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios dentro del mandato de la organización; sus actividades pueden comprender la concientización del público, la educación, la asistencia a las comunidades o la organización de la comunidad; la asistencia y el asesoramiento técnico, el análisis de políticas y la representación, investigación y evaluación. Haciendo un balance de sus actividades, puede decirse que como conjunto las organizaciones no gubernamentales abarcan todas las cuestiones sociales, económicas y de desarrollo sustentable de las que se ocupa el Consejo Económico y Social. Pero también van más allá de la competencia del ECOSOC, al ocuparse de intereses políticos como la resolución de conflictos, la paz y el desarme, el socorro humanitario, la protección de los derechos humanos y la cooperación, como es el caso en el área del Pacífico asiático. En cuanto a sus responsabilidades, las ONG pueden tener un sistema de contabilidad ante sus miembros o ante sus apoyos financieros, eventualmente pueden responder ante las comunidades con las que colaboran

⁷³ Véase: "Informe del Secretario General de las N.U. para la revisión de los arreglos establecidos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales", E/AC.70/1994/5, del 26 de mayo de 1994, parr. 9.

⁷⁴Cfs. David Cooperrider y William Pasmore, en "Global Social Change: A New Agenda for Social Science?", en *Human Relations*, v. 44, n. 10, 1991, p. 1042.

y en algunos casos la ley las obliga a presentar informes a las oficinas gubernamentales encargadas de su inspección.⁷⁵

Inicialmente, dentro del movimiento global no gubernamental las organizaciones más exitosas fueron aquellas dedicadas a tareas de desarrollo, a quienes les reconocieron su importancia los gobiernos, instituciones intergubernamentales e investigadores. Una de las razones de sus logros fue su capacidad para actuar directamente, mediante programas que privilegian la confianza en los esfuerzos propios y el reconocimiento de los derechos de los grupos vulnerables. Las cifras son una medida de su éxito: de acuerdo con datos de la OCDE, la contribución total de las ONG de los países desarrollados a los países en desarrollo ascendió a 8,300 millones de dólares en 1992, lo cual representaba 13% del total de la asistencia para el desarrollo. En términos de transferencias netas, su volumen fue sólo inferior al de las ayudas bilaterales. El Banco Mundial, por su parte, estimó en 1993 que las ONG registradas en la India, por ejemplo, realizaban operaciones con valor de 520 millones de dólares anuales, lo que representaba 25% de toda la ayuda exterior recibida por la India en ese año.⁷⁶ Sin embargo, estas organizaciones tienen sus limitaciones en cuanto a la cobertura (en algunos países atienden a menos de 5% de la población indigente) y a la capacidad para proporcionar acceso a bienes productivos como tierras y créditos.⁷⁷ Además dependen de la voluntad de sus fuentes financieras para seguir apoyando sus proyectos por encima de los propios Estados.

De acuerdo con sus métodos de trabajo, áreas de interés y origen se pueden establecer distintas categorías de ONG. Autores como David Korten, influenciado por las ONG de desarrollo, salud y educación, dividieron a las organizaciones no gubernamentales en dos categorías. Unas que están orientadas hacia actividades asistenciales, definen su problema como una escasez de bienes y servicios, brindan apoyo

⁷⁵ E/AC.70/1994/5, parr. 10, incisos a) a la f). Véase también Lawrence T. Woods, "Learning from NGO Proponents of Asia-Pacific Regionalism", en *Asian Survey*, v. 35, n. 9, 1995, pp. 812-827.

⁷⁶ Cifras citadas en E/AC.70/1994/5, parrs. 16 y 17,

⁷⁷ *Ibid.*, parr. 18.

en las crisis, ayudan a individuos o familias, trabajaban solas, intentan educar mediante la denuncia de las condiciones de extrema pobreza y buscan proveer servicios. Otras ONG, por el contrario, enfocan sus esfuerzos hacia el desarrollo sustentable, consideran los problemas desde una perspectiva estructural, poseen una orientación de largo plazo, intentan trabajar con regiones o naciones enteras, cooperan con todas las instituciones públicas o privadas que definen el sistema internacional y piensan estratégicamente.⁷⁸

Es posible establecer dos categorías más basándonos en los orígenes de las ONG enfocadas a asuntos de carácter social o más politizadas: la primera corresponde a organizaciones que, por sus objetivos y metodología, se ocupa de apoyar los movimientos o las iniciativas sociales; la segunda, a aquellas organizaciones que se han originado en ciertos movimientos sociales y que representan su institucionalización.

La primera categoría de organizaciones no gubernamentales destaca la participación [de los individuos] y el reconocimiento de un lugar adecuado en la sociedad y considera que su papel debe centrarse en la creación de las estructuras necesarias para una mayor confianza en los esfuerzos propios a nivel comunitario. La segunda está centrada en elementos de representación de quienes están en situación desventajosa y la formación de redes para fomentar ciertos cambios de las políticas del gobierno.⁷⁹

Debido a la gran diversidad de las organizaciones no gubernamentales, sus relaciones con los gobiernos también son variadas. Las ONG de desarrollo por lo general son las que mejores relaciones guardan con los Estados, sobre todo porque manejan importantes recursos para el desarrollo de las comunidades. Existen diferencias entre países: en los escandinavos, por ejemplo, las asociaciones “actúan comúnmente como interlocutores entre sus miembros y el gobierno, participando activamente en la toma de decisiones gubernamentales y la formación [...] de consensos sobre las políticas y el gobierno”. En Estados Unidos, por el contrario, “el voluntarismo se basa en un rechazo

⁷⁸ Citado en David Cooperrider y William Pasmore, “art. cit”, p. 1049.

⁷⁹ E/AC.70/1994/5, parr. 12.

del control gubernamental y una resistencia al consenso [...], aquí las asociaciones voluntarias ayudan a que ningún grupo particular de intereses prevalezca sobre los demás en una cuestión determinada”.⁸⁰ En los países en desarrollo, las ONG tienen relaciones complejas con los gobiernos. A veces colaborando y otras entrando en conflicto con ellos, dependiendo de los temas y del interés que éstas despierten en el gobierno en cuestión.

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos son quizá las que guardan las más complejas relaciones con los gobiernos, debido sobre todo a que manejan información sobre un tema que la mayoría de los Estados aún considera como un asunto de soberanía interna. En las Comisiones de Derechos Humanos los representantes de los Estados frecuentemente acusan a las ONG de presentar informes parciales de la situación de los derechos humanos y en ocasiones se les ha prohibido, en los reglamentos de las sesiones, nombrar a los países sobre quienes reportan en sus presentaciones verbales. Muchas veces parece que los Estados defienden frente a estas organizaciones los principios de soberanía y no intervención. Para señalar algunos de los puntos en la discusión se trata a estas organizaciones en la siguiente sección de este capítulo.

2.2. Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

En un sentido amplio, cualquier ONG puede ser considerada como una organización de derechos humanos siempre que se interese en algún derecho o en la situación de varios derechos en un país o región determinado. Para completar lo dicho en la introducción, cabe mencionar que en este trabajo se adopta como definición que una ONG de derechos humanos es aquella organización que en su mandato señala explícitamente su preocupación por el respeto de cuando menos un derecho protegido internacionalmente. Esta solución está de acuerdo con lo que ocurre en la realidad. Por citar sólo un ejemplo, Amnistía Internacional, que podría ser vista como modelo de ONG

⁸⁰ *Ibid.*, parr. 27.

de derechos humanos, se dedicó en sus inicios sólo a buscar la libertad de los prisioneros de conciencia. Sin embargo, con los años ha desarrollado otros temas, sin perder de vista su propósito original.

Dentro del movimiento internacional no gubernamental, las organizaciones dedicadas al tema de los derechos humanos son uno de los sectores más numerosos y dinámicos. En 1993, las ONG de derechos humanos solas constituían más de 26% del total de las organizaciones incluidas en el *Yearbook of International Organizations*, mientras que las ONG de desarrollo, medio ambiente y derechos de la mujer formaban en conjunto alrededor de 30%.⁸¹

Las diferencias entre las organizaciones no gubernamentales son muchas: estas ONG pueden ser internacionales, nacionales o locales, funcionar como promotores o educadores en materias de derechos humanos, o bien actuar como instancias informales de protección. Sus actividades características son el monitoreo, la investigación y el reporte sobre Estados responsables de violar los derechos humanos; el cabildeo ante gobiernos y organismos intergubernamentales de derechos humanos y la movilización de grupos de interés; la educación y concientización de la opinión pública; la representación de individuos o casos en sus litigios ante autoridades nacionales, o ante cortes y órganos internacionales; la organización de investigaciones *in situ*, enviando misiones a los Estados bajo observación. En general, como se dijo en el capítulo anterior, el propósito de este tipo de ONG es “reunir información que pueda ser revisada efectivamente para influir --ya sea directa o indirectamente-- en la implementación de los derechos humanos por los gobiernos”,⁸² o bien en las agendas de las organizaciones intergubernamentales de protección de los derechos.

⁸¹ Citado en Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, USA, p. 11.

⁸² David Weissbrodt, “The Contribution of International Nongovernmental Organizations to the Protection of Human Rights”. En Theodor Meron (ed.), *Human Rights in International Law*, UK, Oxford University Press, 1984, pp. 403-405. Véase también Steiner, *op. cit.*, pp. 2 y s.

La mayoría de las ONG internacionales están estructuradas de tal forma que poseen un secretariado que representa a varias secciones nacionales. Por ejemplo, la *International League for Human Rights*, tiene un secretariado internacional en Nueva York, y cuenta entre sus secciones a *the National Council for Civil Liberties*, en Gran Bretaña; *the Canadian Civil Liberties Association*, *the Moscow Human Rights Committee*, *the American Civil Liberties Union* y *the New Zealand Democratic Rights Council*. Por su parte, P.E.N. Internacional, una asociación de escritores e intelectuales, tiene una oficina central en Londres y un Centro en Nueva York. La Comisión Internacional de Juristas (*International Commission of Jurists*) está compuesta por secciones nacionales de abogados y jueces en varios continentes; asimismo, pertenecen a la Comisión por abogados distinguidos de varios países y continentes, con una secretaria en Ginebra y una oficina en Nueva York. Amnistía Internacional posee secciones nacionales en 54 países, con una secretaria internacional en Londres; además, sus secciones coordinan alrededor de 4,354 Grupos Locales encargados de “adoptar” prisioneros de conciencia y de campañas urgentes para llamar la atención sobre individuos en peligro de ser torturados o ejecutados. Por su parte, *Human Rights Watch* está formada por secciones que trabajan en y sobre los cinco continentes. Existen también ONG internacionales que colaboran con otras organizaciones sobre una base temática, como la Asociación para la Prevención de la Tortura, cuya base en Ginebra colabora con diferentes organismos intergubernamentales y ONG para la prevención de la tortura.⁸³ Esta estructura en forma de redes les ha permitido mantener los vínculos entre las distintas secciones nacionales o regionales y las organizaciones intergubernamentales a las cuales está dirigido su trabajo o sobre las cuales se quiere influir.

Durante la década de 1970 las ONG internacionales desarrollaron algunas de sus tácticas más conocidas. Mediante las misiones de investigación *in situ* empezaron a atraer

⁸³ Véase: D. Weissbrodt, “art. cit.”, p. 407; Amnistía Internacional, *Informe 1996*, Madrid, 1996, p. 387; Asociación para la Prevención de la Tortura, *Activities in 1995. Specific Goals for 1996*, Ginebra, 1996, p. 5.

la atención internacional hacia países sospechosos de violar los derechos humanos. En 1972, Irán recibió visitas de representantes de la *International Association of Democratic Lawyers*, *the International Federation of Human Rights* y la Comisión Internacional de Juristas (ICJ). En 1973 y 1974, las visitas de Amnistía Internacional y la ICJ a Chile sirvieron para denunciar ampliamente las atrocidades cometidas después del golpe militar. La *International League of Human Rights* observó juicios en España y Yugoslavia entre 1973 y 1975. Amnistía Internacional también presenció juicios en Dakota del Sur en 1979 y envió misiones de investigación a México en 1976 y a Sudáfrica en 1979.⁸⁴ Después de estas visitas se publicaron reportes que se convirtieron en fuentes de primera mano para algunos organismos multilaterales.

También durante los setenta, el manejo de la información mediante la publicación de reportes, revistas, estudios especiales, boletines y comunicados de prensa, ayudó a que las ONG participaran activamente en la denuncia de las violaciones de derechos humanos y les dio un lugar preponderante en el establecimiento de la agenda internacional para la protección de los derechos. Aquellas ONG con estatuto consultivo ante el ECOSOC aumentaron su participación en la Comisión de Derechos Humanos y en su Subcomisión. En 1974, por ejemplo, durante la sesión de la Comisión, la viuda de Salvador Allende denunció los crímenes de los militares chilenos como representante especial de dos ONG. “Su discurso, junto con los reportes de violaciones hechos por otras ONG y delegados, inspiraron un telegrama extraordinario de la Comisión dirigido al gobierno chileno”.⁸⁵ Sobre esta base, la Subcomisión invitó a que las ONG proporcionaran información confiable sobre casos de tortura y otros tratos o penas crueles en Chile, a fin de que la Comisión estudiara la información para adoptar otras acciones. Sin embargo, la creciente molestia de los Estados por la participación de las ONG en la Comisión y la Subcomisión, llevó a sus miembros a solicitar al ECOSOC que el reconocimiento de

⁸⁴ Véase Weissbrodt, “art. cit.”, p. 413.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 418.

nuevas ONG con estatus consultivo se realizara por consenso. Sin embargo, en 1977, al realizarse el cambio, las organizaciones más influyentes y activas ya habían recibido el reconocimiento de su estatus consultivo.⁸⁶

En los últimos veinte años el fenómeno más importante dentro del movimiento internacional no gubernamental ha sido la creación de redes que han multiplicado los canales de acceso al sistema internacional, poniendo nuevos recursos al alcance de movimientos y actores sociales internos. El cambio puede apreciarse en el hecho de que en 1977 Amnistía Internacional obtuvo el Premio Nobel de la Paz por su trabajo en favor de los derechos de los “prisioneros de conciencia”. Pero en 1997, una red de ONG, la Liga contra las Minas Antipersonal, mereció el mismo reconocimiento. Entre estos dos momentos se puede contemplar el alcance y desarrollo de las estrategias no gubernamentales, así como una innovación en la lucha por la protección de los derechos humanos en el sistema internacional.

Algunos analistas han visto con entusiasmo este fenómeno. Por ejemplo, de acuerdo con David Ronfeldt, la organización de las ONG en redes anuncia la aparición de sociedades interconectadas, mucho más complejas, “donde existirá un nuevo equilibrio de fuerzas entre los actores del estado, el mercado y la sociedad civil”.⁸⁷ En una red de derechos humanos, las ONG forman parte de un sistema de organizaciones que trabajan conjuntamente en pro de los derechos humanos, las redes incluyen también partes de organizaciones intergubernamentales globales y regionales, así como fundaciones privadas; sin embargo, el corazón de una red es la relación entre las ONG internacionales y las nacionales o locales. “Las redes se distinguen de otras formas de relaciones transnacionales, como las comunidades epistémicas o los grupos de interés transnacionales, en que éstas son guiadas por valores o principios compartidos acerca de lo que está bien o

⁸⁶ H. Tolley, *op. cit.*, p. 223.

⁸⁷ “América del Norte en la era de las redes ciudadanas: Estado, Sociedad y Seguridad”, en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XIX, 1996, p. 272.

mal, y no por ideas causales o fines instrumentales”.⁸⁸ Su característica central es que las organizaciones dentro de una red están unidas además por un denso intercambio de información y de servicios. La mayoría de las veces, el flujo de información se da informalmente, “principalmente mediante el intercambio de reportes, llamadas telefónicas, asistencia a conferencias o encuentros”, y el uso del Internet o del correo electrónico.⁸⁹ Un segundo caso son las relaciones formalizadas, tal y como se dan entre las organización intergubernamentales y las ONG que poseen estatus consultivo para presentar informes u observaciones durante sus sesiones. Una tercera forma de relación es la existente entre las ONG y las fundaciones u otras ONG que proporcionan fondos.⁹⁰

En América Latina, la observación de los derechos humanos por organismos no gubernamentales ha tenido tres momentos. Antes de 1973, a pesar de que existían algunos grupos precursores sobre todo eclesiásticos y en lucha por los derechos civiles, no existía una verdadera red de organismos de derechos humanos que vigilara su aplicación en el hemisferio. Entre 1973 y 1981, empezaron a construirse las redes de organismos no gubernamentales en América. En ese periodo establecieron y desarrollaron sus estrategias algunas de las ONG más conocidas. De 1981 a 1990, se da la consolidación de las mismas y en México surgen las más importantes. A partir de 1991, se da un cambio en las estrategias y los enfoques de las ONG: en respuesta a las transformaciones democráticas en varios países de la región, la atención se centró en violaciones “endémicas” de los derechos humanos.⁹¹

Entre 1973 y 1981, se establecieron en Estados Unidos cuatro ONG claves para la observación de los derechos humanos en América: *Americas Watch*, *the International Human Rights Law Group*, *the Lawyers Committee for Human Rights* y la *Washington*

⁸⁸ Cfs. Kathryn Sikkink, “Human Rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America”, en *International Organization*, v. 43, n.3, 1993, p. 412.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 415. Asimismo, entrevista con Joel Solomon, Director de Investigaciones, Human Rights Watch, febrero de 1998.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 417.

⁹¹ Tomo esta cronología de Kathryn Sikkink, “Nongovernmental Organizations, Democracy and Human Rights in Latin America”; en Tom Farer (ed.), *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*, USA, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 152 y s.

Office on Latin America. Además, surgieron ONG internacionales basadas en países latinoamericanos, como el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Por otro lado, aparecieron organizaciones locales en Argentina y Chile que sirvieron como modelo para ONG posteriores. El golpe militar en Chile fue el suceso que abrió este proceso. Durante esos años, en otros países las actividades de las ONG se enfocaron a la documentación y denuncia pública, a realizar llamados a sus gobiernos para criticar o aislar a los violadores de derechos humanos. “La táctica primordial que desarrollaron las organizaciones de derechos humanos en este periodo fue proveer información para convencer a actores como gobiernos, instituciones financieras y organismos internacionales, de presionar a los gobiernos represivos.”⁹² La Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Subcomisión, así como la Comisión Interamericana se mostraron receptivas a las ONG a partir del golpe militar en Chile; pero también influyeron los crímenes de la junta militar en Argentina, así como la guerra en El Salvador.⁹³

De 1982 a 1990, el escenario internacional se modificó, con el ascenso de regímenes conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña, que se mostraron más reacios a criticar a gobiernos represores. A pesar de esto, el número de ONG internacionales creció y las ya existentes aumentaron sus actividades:

el staff combinado de las tres ONG internacionales más grandes en Estados Unidos dedicadas a los derechos humanos --*Amnesty International / USA, the Watch committees* y el *Lawyers Committee for Human Rights*-- pasó de aproximadamente 25 en 1981 a más de 200 en 1992, mientras que su presupuesto combinado pasó de menos de 4 millones de dólares en 1981, a casi 40 millones en 1992.⁹⁴

⁹² *Ibid.*, p. 156.

⁹³ Véase: H. Tolley, p. 223. También B. Santoscoy, “art. cit.”, p. 19.

⁹⁴ Sikink, “Nongovernmental organizations...”, p. 156.

En este mismo periodo, fundaciones privadas como la *Ford* y algunas agencias gubernamentales comenzaron a apoyar programas internacionales de derechos humanos. A principio de 1990, entre 15 y 20 instituciones privadas en Estados Unidos hacían subvenciones regulares para programas de derechos humanos, mientras que otras 20 daban ayuda ocasional.⁹⁵ Otra fuente de financiamiento para las organizaciones de derechos fueron las agencias de desarrollo internacional de países como Canadá, Holanda y Suiza; por su parte, Suecia y Noruega establecieron agencias destinadas a financiar especialmente ONG de derechos humanos.⁹⁶

Finalmente, en esta etapa, las ONG hicieron más eficiente su cooperación con los organismos internacionales de derechos humanos. Algunos individuos, con experiencia dentro del sistema de las Naciones Unidas e Interamericano, empezaron a ofrecer asesoría y capacitación a las nuevas ONG que participan en las actividades de las organizaciones internacionales.⁹⁷

A partir de 1991, han surgido nuevos temas para las organizaciones no gubernamentales, tales como el problema de la impunidad, las violaciones de los derechos por parte de los gobiernos y las guerrillas en situaciones de conflicto interno, las violaciones endémicas de los derechos humanos bajo regímenes civiles, y los derechos de grupos vulnerables de la población --mujeres, niños, homosexuales, pueblos indígenas, y otros. En esta última etapa, México empezó a ser foco de atención prioritaria para las ONG internacionales y también para la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana. El nuevo enfoque de las ONG se dirige primordialmente a documentar el uso rutinario de la tortura, la violencia en la disputa de tierras, la violación de la libertad de prensa, ejecuciones extrajudiciales y las condiciones de los detenidos.⁹⁸

⁹⁵ *Ibid.*, p. 158.

⁹⁶ *Loc. cit.*

⁹⁷ *Loc. cit.* [Es particularmente interesante ver la continuidad que han tenido los individuos involucrados en el movimiento de los derechos humanos; por ejemplo, el Relator Especial sobre casos de Tortura de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Nigel Rodley, es un antiguo miembro de Amnistía Internacional. También son interesantes los casos de Claudio Grossman, actual miembro de la CIDH, o de Juan Méndez, ex-director de HRW y actual Secretario Ejecutivo del IIDH, entre muchos otros].

⁹⁸ Cfs. *Ibid.*, pp. 158-160.

El año de 1994 las ONG nacionales e internacionales incrementaron sus actividades para atraer la atención de las Comisiones de Derechos Humanos hacia la situación de los derechos en México. Antes de esa fecha, el número de casos presentados ante la CIDH por ONG era casi nulo y los partidos de oposición habían recurrido a esa instancia para denunciar fraudes electorales. Actualmente, se ha pasado de la denuncia de elecciones viciadas a la de casos de tortura, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, denegación de la justicia, impunidad, expulsión de extranjeros, amenazas a activistas, entre otras. El cambio en la agenda obedece a los nuevos tipos de usuarios del sistema: las ONG han determinado en los últimos años la agenda de la CIDH respecto a México.

El trabajo de las redes de derechos humanos ha influido en el establecimiento de las prioridades en derechos humanos, lo cual ha obligado también al gobierno mexicano a revisar su agenda. Las consecuencias han sido que se ha puesto en un lugar importante del discurso a los derechos humanos, que se han tomado medidas de gran impacto como la creación de la CNDH y la Comisión Intersecretarial, así como la aceptación de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Algunas consideraciones.

Si se deseara hacer una evaluación de la influencia o eficacia del movimiento no gubernamental por los derechos humanos, nos enfrentaríamos a varios problemas metodológicos. El primero de los cuales sería cómo medir la eficacia de las estrategias no gubernamentales. El segundo obstáculo sería la gran cantidad de variables que afectan el tipo de asuntos sobre los que tratan de influir las ONG. El tercer obstáculo sería que los Estados niegan consistentemente que la presión de las organizaciones no gubernamentales afecte sus políticas. El último de los escollos está en la imposibilidad de hacer generalizaciones entre situaciones similares, pero con diferentes Estados. Sin embargo, aunque no se puede medir la influencia real de las ONG, “la discusión sobre los

derechos humanos estaría incompleta si no se hiciera alguna referencia al papel jugado por las ONG o por los grupos de individuos preocupados por estos asuntos.”⁹⁹

Las novedosas formas de organización no gubernamental ponen en riesgo la definición tradicional de soberanía, pues han logrado cuestionar las fuentes tradicionales de legitimidad de los Estados, cambiando éstas hacia los valores de la democracia y de las libertades liberales. Además, han ampliado los recursos de presión de los actores internos y de los movimientos sociales; así que el Estado mexicano está frente a un actor novedoso, influyente pero difícil de identificar de acuerdo con los criterios tradicionales de interés, toda vez que actúa en nombre de valores que actualmente tienden a polarizar la legitimidad.

⁹⁹ Scott Davidson, *Human Rights*, UK, Open University Press, 1993, p. 20. Sin pretender hacer una lista exhaustiva, otros ejemplos de esta opinión son: R.J. Vincent, *Human Rights and International Relations*, UK, University of Cambridge Press, 1986, pp. 97-99; Christopher Joyner (ed.), *The United Nations and International Law*, p. 37; David Forsythe, *Human Rights and World Politics*, USA, University of Nebraska Press, 1983, pp. 62-70.

III. LAS ONG INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

Como se dijo anteriormente, la formación de las redes internacionales de derechos humanos empezó en la década de 1970, cuando las ONG internacionales comenzaron a desarrollar la táctica de las misiones de investigación *in situ*. Con la difusión de sus hallazgos en reportes *ad hoc* o publicaciones periódicas, atrajeron la atención internacional hacia países sospechosos de violar los derechos humanos. Generalmente, las delegaciones que visitaban los Estados sospechosos de cometer violaciones de derechos humanos contaban con la autorización del propio Estado, quizá porque mediante ese acto pretendían dar una imagen benévola o porque la presión les obligaba a tratar de convencer a las mismas organizaciones de que sus puntos de vista eran equivocados y no resistían una confrontación con la realidad. Casi como regla, las misiones han estado compuestas por juristas o por miembros del equipo de la ONG encargados de dar seguimiento a las denuncias del Estado observado. Durante las visitas, las misiones se entrevistan con funcionarios gubernamentales, con miembros de partidos políticos opositores y con defensores locales de los derechos humanos, así como con ofendidos o familiares; visitan prisiones y regiones conflictivas.

A principios de los setenta, las únicas ONG internacionales que contaban con una sección nacional en México eran la Cruz Roja y Amnistía Internacional. Sin embargo, dado que la naturaleza del CICR rebasa los límites de este trabajo, me parece irrelevante describir su estructura en la argumentación de este ensayo. Por su parte, la sección mexicana de Amnistía Internacional, de acuerdo con sus propios estatutos, no se ocupa de asuntos o casos de violaciones de derechos humanos cometidos en México, por lo cual los informes o, en un sentido más amplio, la política de Amnistía Internacional hacia México son responsabilidad del Secretariado Internacional. De esta forma, puede verse

que el monitoreo de la situación de los derechos humanos correspondía principalmente a una red internacional.

Sin embargo, un factor que permite a las redes internacionales maximizar el tiempo y sus recursos cuando investigan la situación de los derechos humanos en un país determinado es la existencia de ONG locales o nacionales, mismas que hacen el primer análisis de las denuncias de violaciones de derechos humanos, antes de que éstas lleguen a las ONG internacionales, a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU o a la Comisión Interamericana. Las organizaciones locales han sido las fuentes de información primaria que permiten a las ONG internacionales, sin tener una base permanente, jerarquizar sus intereses en México.

Por esa razón, en este capítulo se analiza el desarrollo de la red de organismos no gubernamentales que trabaja sobre México. En primer lugar se habla del inicio del monitoreo internacional sobre la situación en nuestro país; en seguida se estudia la aparición de las ONG locales, y finalmente se describe brevemente la respuesta gubernamental ante el creciente activismo de los derechos humanos. Antes de seguir adelante, hay que tener presente que en una red trabajan de manera conjunta ONG locales, nacionales e internacionales; medios de comunicación, y organismos internacionales y regionales. Es importante señalar también que los organismos son formales y las redes informales. En el caso de México, las ONG nacionales que se han fundado en los últimos veinte años han sido esenciales para las ONG internacionales, en términos de su posición en la base de la red y del intercambio de información. A su vez, el factor internacional ha sido fundamental para las organizaciones mexicanas, tanto en el intercambio de recursos y experiencias, como en el aprendizaje de estrategias. Algunas organizaciones nacionales, como la Red de Organismos Civiles “Todos los derechos para todos” y la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, incluso han incorporado a sus tareas el trabajo directo con los organismos internacionales.

3.1. El inicio del monitoreo sobre México de las ONG de derechos humanos.

Si bien las primeras redes internacionales de derechos humanos surgieron en los setenta, en esa década estuvieron concentradas en Chile y en Argentina, donde afinaron sus estrategias para crear mecanismos informales de protección de los derechos. Sin embargo, sólo hasta después de 1987 se creó una red que dirigió su atención a los abusos endémicos en México.¹⁰⁰ La explicación de este olvido es compleja, por un lado la política exterior del gobierno mexicano contaba con una buena reputación internacional; además, la situación de los derechos en México era bien distinta a la que prevalecía en Chile o en Argentina, así como la que imperaba en Guatemala o El Salvador. Aunque México vivía bajo un régimen de partido dominante, poseía un gobierno electo mediante sufragio y, a pesar de las violaciones endémicas a los derechos en México, no ocurrían las violaciones masivas que caracterizaron las dictaduras latinoamericanas. Una comparación con Argentina, Chile, Guatemala y El Salvador muestra la poca importancia relativa de México como un país caso para la red internacional de derechos humanos.¹⁰¹

Por ejemplo, ante la matanza de estudiantes en Tlatelolco hubo una nula reacción de los gobiernos extranjeros, mientras que el Comité Olímpico Internacional no se sintió obligado a modificar los planes para la Olimpiada que se celebró días después. Los actos de condena internacional se limitaron a algunas muestras de solidaridad estudiantil en varias ciudades, un telegrama de PEN Internacional protestando por el arresto de algunos escritores y un telegrama de un grupo de intelectuales franceses.¹⁰² En esos momentos, Amnistía Internacional empezaba a consolidarse y no contaba todavía con los recursos para emprender una campaña urgente sobre los sucesos de Tlatelolco. Por si fuera poco,

¹⁰⁰ Kathryn Sikkink, "Human Rights...", p. 412.

¹⁰¹ Véase por ejemplo : Miguel Concha Malo, " Las violaciones a los derechos humanos individuales en México (periodo 1971-1986)", en Pablo González Casanova (coord.), *Primer Informe sobre la Democracia: México 1988*, México, Siglo XIX, 1988, pp. 181-186. [En este ensayo se ofrece la conclusión de que en México operaba un sistema de Seguridad Nacional similar al de Argentina, pero la diferencia radica en que la represión en nuestro país había sido selectiva]

¹⁰² K. Sikkink, "Human Rights...", p. 428.

en México todavía no surgía una lucha consciente y consistente en favor de los derechos humanos: en 1968 los estudiantes pedían una apertura del régimen autoritario, más libertades civiles, garantías de una prensa libre y para la actividad política, pero no se hizo ninguna referencia explícita a los derechos humanos.

A pesar de todo, los resultados de la represión del dos de octubre sí repercutieron en la atención internacional sobre la situación de los derechos humanos en México. Durante 1968 se había fundado la sección mexicana de Amnistía Internacional y en 1969 inició sus actividades buscando la liberación de todos los implicados en el movimiento estudiantil. La estrategia de la sección mexicana fue convencer a gente cercana a Luis Echeverría, entonces en campaña, para que indultara a los estudiantes a cambio de su exilio. Por su parte, Amnistía Internacional adoptó a los estudiantes como presos de conciencia, mientras que sus secciones en Canadá, Estados Unidos y Europa mandaban cartas en donde se pedía la liberación de todos los estudiantes presos. La coincidencia de este trabajo a favor de los encarcelados a raíz del movimiento estudiantil y los contactos de Amnistía con otras organizaciones atrajeron el interés hacia México de, por lo menos, Pax Romana y la Comisión Internacional de Juristas.¹⁰³ Unos años después, en julio de 1975, como consecuencia de este trabajo inicial, una misión de Amnistía visitó México a fin de recabar información sobre la ley y los prisioneros políticos.¹⁰⁴

Por otra parte, en la construcción del discurso no gubernamental de los derechos humanos fue muy importante la reacción ante la represión, pero también el factor internacional incidió en la estrategia de lucha por los derechos humanos en México. La llegada de los exiliados sudamericanos dio una dimensión nueva a la lucha contra la represión en México. En palabras de Mariclaire Acosta:

¹⁰³ Entrevista con Héctor Cuadra, fundador de la sección mexicana de Amnistía Internacional. Villa Olímpica, D.F., 11 de marzo de 1999.

¹⁰⁴ Amnistía Internacional, *La Ley y los prisioneros de políticos en México. Informe de una misión de Amnistía Internacional*, (s.p.i.), ca. 1976. [Uno de los miembros de la misión fue Nigel Rodley, actual Relator sobre Casos de Tortura de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU]

Nosotros hablábamos de represión, violencia, arbitrariedad, asilo, sí, pero no de violaciones a los derechos humanos. Relacionábamos los espeluznantes relatos de nuestros huéspedes asilados con las historias propias. Entendimos que aquello que sucedía en los campos de concentración de Chile o Argentina, pasaba también en el Campo Militar Número Uno. Comenzamos a identificar pautas y encontrar responsables. Reconocimos en la lucha por los “desaparecidos” mexicanos *nuestra* lucha por los derechos humanos.¹⁰⁵

Consecuentemente, la visión no gubernamental de los derechos humanos en México se construyó, desde los primeros informes internacionales, sobre la denuncia de casos de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, y dilación en el proceso de procuración de justicia (en los ochenta se le agregaría el reclamo contra el fraude electoral). De tal forma que estos fueron los temas de la agenda de las ONG, con los cuales empezaría a trabajar la red interesada en México y que, en los últimos años, ha tratado de influir para que los adopte la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana en sus reportes sobre México.

Las ONG internacionales han efectuando sus labores de recopilación de la información disponible de manera constante. En 1986, Amnistía Internacional publicó un informe titulado *México, los derechos humanos en zonas rurales*,¹⁰⁶ que era el resultado de una serie de intercambios de documentos con el gobierno mexicano sobre violaciones de los derechos humanos en Oaxaca y Chiapas, así como la síntesis de la información obtenida por Amnistía en el curso de dos visitas. En este informe nuevamente salieron a la luz las desapariciones, ejecuciones, torturas, dilación en la procuración de justicia y, en el caso específico de la COCEI, la violación del derecho al voto. En cada caso, la evidencia mostraba la selectividad de la represión, dirigida sobre todo contra miembros de la oposición y contra campesinos que encaminaban sus demandas agrarias fuera de los canales corporativos del partido oficial.

¹⁰⁵ Prólogo a Human Rights Watch, *México. Una política de impunidad*, 1991, p. 8.

¹⁰⁶ Editado en Madrid, Ediciones de la Torre, 1986.

Estos informes fueron abriendo la brecha para colocar a México como un país que preocupaba a las ONG internacionales de derechos humanos; a pesar de que el gobierno mexicano continuaba fuera de las listas de gobiernos violadores de derechos. En un informe, *Americas Watch* señalaba la existencia de esta deferencia hacia el gobierno mexicano:

Muy frecuentemente, México es pasado por alto cuando se compilan listas de países que violan derechos humanos internacionalmente reconocidos. Esto es un testimonio del cuidado que pone el gobierno mexicano en cultivar su imagen en favor de los derechos humanos, más que un compromiso por asegurar que los derechos humanos individuales sean respetados.¹⁰⁷

A continuación, el mismo reporte denuncia ejecuciones, torturas, desapariciones, conflictos post-electorales, violentas disputas por la tierra, abusos contra el derecho a sindicalizarse y violaciones a la libertad de expresión. Todo esto resulta interesante porque, a pesar de que existe una diferencia entre los mandatos de Amnistía y HRW, sus reportes revelan patrones similares de violaciones a los derechos humanos, con lo cual ambas ONG estarían colaborando para fijar una agenda de derechos humanos en México.

Uno de los primeros momentos en que se reveló que el trabajo de las redes estaba incidiendo en los organismos internacionales fue en 1986, cuando el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias transmitió al gobierno de México 177 nuevos casos, que le fueron presentados por Amnistía Internacional y el Comité Nacional Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos. El Grupo de Trabajo hizo pública su solicitud de información al gobierno mexicano, sin los detalles confidenciales.¹⁰⁸ Sin embargo, la información revelaba que los casos considerados

¹⁰⁷ *Human Rights in Mexico. A policy of impunity*, New York, HRW, 1990, p. 1.

¹⁰⁸ Véase *Informe Anual de Actividades del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, E/CN.4/1987/15, pp. 22-24 y 59.

habían ocurrido en el periodo 1972-1985. Este informe, que resultó una condena al gobierno, reforzó el trabajo de las ONG internacionales en nuestro país.

Gradualmente, la buena reputación del gobierno mexicano empezó a contrastarse con la situación de los derechos humanos. En 1987, el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos recogió algunos de los casos de tortura, desapariciones, asesinatos políticos y arrestos arbitrarios denunciados por Amnistía Internacional. En ese informe se mencionaba que “para asegurar su continuidad en el poder el PRI ha descansado en la legitimación revolucionaria, la cooptación de la oposición, el extensivo padrinazgo público, los recursos para la organización de masas del gobierno y del PRI y el fraude electoral”.¹⁰⁹

El mismo año, el *Council of Hemispheric Affairs* declaró: “la reputación que sobre derechos humanos tiene México sólo puede ser considerada relativamente buena cuando se le compara con muchos de los restantes países”.¹¹⁰ Por su parte, la *Freedom House* afirmaba que “a diferencia de países «libres» como Costa Rica o Venezuela, «México es sólo en parte libre»”.¹¹¹

Otras organizaciones no gubernamentales también se refirieron a varias violaciones de derechos humanos en México durante los ochenta. Por ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos, basada en Madrid, señaló en marzo de 1987 su “alarmante preocupación” por las desapariciones forzadas de ciudadanos en América Latina, agregando que México ocupaba el quinto lugar regional. Por su parte, el Sindicato Nacional de Periodistas de la Gran Bretaña “se mostró preocupado por la suerte de numerosos periodistas mexicanos asesinados en el ejercicio de su función”.¹¹² Finalmente, la Coordinadora Regional de Pueblos Indios de Centroamérica, “manifestó su

¹⁰⁹ Citado en Rodolfo Stavenhagen, “México y los Derechos Humanos”, en *Justicia y Paz. Revista de Derechos Humanos*, Año III, n. 1, noviembre de 1987, p. 20.

¹¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹¹ *Loc. cit.*

¹¹² *Ibid.*, p. 21.

preocupación por [la ignorancia del derecho] a la vida que hacen las autoridades estatales mexicanas respecto a nuestros hermanos indígenas”.¹¹³

Así pues, se hizo cada vez más evidente que el trabajo de las ONG internacionales provocaba la atención internacional sobre nuestro país y las denuncias de violaciones a los derechos humanos empezaron a tener eco en la ONU, aunque en la OEA todavía no se aceptaran. Lo más significativo fue que se empezaron a hacer cuestionamientos al sistema político y a sus mecanismos de control, como en el informe del Departamento de Estado. Así pues, la intensa labor de las ONG de derechos humanos empezó a influir en los foros de otros países y a preparar entornos más receptivos en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y en la Comisión Interamericana.

Sin embargo, el más importante impulso a la observación internacional -- gubernamental y no gubernamental-- lo proporcionó la apertura económica practicada en el sexenio de Carlos Salinas. La primera consecuencia de la apertura comercial no fue económica, sino política. Es claro que después del anuncio de que se buscaría un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, el Congreso de mayoría demócrata se mostró más interesado en quién era el pretendiente a socio comercial y cuáles sus antecedentes en materia de derechos humanos. En septiembre de 1990, unos meses después de la publicación del informe de *Americas Watch* sobre la impunidad de las violaciones de derechos humanos en México, el Subcomité de Derechos Humanos y Organizaciones Internacionales y el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes realizó las primeras audiencias sobre los derechos humanos en México. “Además de los testimonios del Departamento de Estado, los dos Subcomités escucharon el testimonio de Amnistía Internacional y de *Americas Watch*”.¹¹⁴ Durante la comparecencia, los representantes preguntaron a las dos expertas que representaban a ambas ONG si, en su opinión, “México formaba parte de la categoría de países a los que

¹¹³ *Loc. cit.*

¹¹⁴ K. Sikkink, “Human Rights...”, p. 432.

el Ejecutivo norteamericano debía suspender la ayuda económica por violar los derechos humanos. La respuesta de las expertas fue «incuestionable y tristemente sí».¹¹⁵

Esta nueva etapa en la actividad de las ONG internacionales de derechos humanos, iniciada después de 1988, coincidió con que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró aceptable, por primera vez en su historia, un caso que involucraba al gobierno mexicano. A partir de esta fecha, la red internacional de derechos humanos; es decir, las ONG recién formadas que colaboran con ONG internacionales, empezó a observar más consistentemente el registro de violaciones a los derechos humanos en México y “colocó el tema de la violación a los derechos humanos en México como prioridad en la agenda internacional”.¹¹⁶

3.2. La aparición de las ONG mexicanas de derechos humanos.

La historia de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México puede dividirse en cuatro etapas más o menos diferenciadas. La primera corre de 1977 a 1984; la segunda, de 1984 a 1990; la tercera, de 1990 a 1994 y la última de 1994 en adelante.

El inicio del primer periodo es señalado por la formación del Comité Pro Defensa de los Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos (Eureka), el 5 de agosto de 1977. Sin embargo, esta fecha es sobre todo simbólica y no implica que antes de ella no existieran organizaciones precursoras. La creación de Eureka es significativa porque muestra dos aspectos fundamentales de la lucha por los derechos humanos en México: el combate a la represión y la incorporación a su estrategia de una variable internacional. Las razones de la existencia de Eureka fueron el uso indiscriminado de la fuerza en el combate al movimiento guerrillero y el cerrado espacio político para los opositores al régimen. De acuerdo con las estimaciones de esta organización, en los setenta hubo cerca

¹¹⁵ Citado en Jorge G. Castañeda, “Salinas bajo observación”, en *Proceso*, n. 725, 24 de septiembre de 1990, p. 17.

¹¹⁶ Denis Dresser, “Treading Lightly and without a Stick: International Actors and the Promotion of Democracy in Mexico”; en Tom Farer (ed.), *op. cit.*, p. 326.

de 2,000 presos políticos y 57 exiliados políticos, y hasta 1990 reportaba alrededor de 553 desaparecidos.¹¹⁷ También fue importante la falta de respuestas gubernamentales a las demandas de los familiares. En este sentido, los primeros en organizarse fueron los familiares de los afectados, aunque después recibieron la solidaridad de algunos sindicatos y partidos políticos de izquierda. En 1979, el Comité presidió la formación del Frente Nacional Contra la Represión, que incorporaba a más de 54 organizaciones.¹¹⁸

Este periodo coincide también con el inicio de la llegada a la Frontera Sur de los refugiados centroamericanos (ca. 1979); evento que propició el nacimiento de organizaciones no gubernamentales y su conexión con ONG canadienses, estadounidenses y europeas, así como con fundaciones privadas.¹¹⁹ Gradualmente, las ONG mexicanas se percataron de que las extranjeras “daban apoyo, pero respetaban los criterios locales y proporcionaban un cierto grado de protección política, lo cual era indispensable dadas las condiciones bajo las que trabajaban las ONG mexicanas”.¹²⁰

Sin embargo, el periodo en general está caracterizado por la confusión entre las organizaciones no gubernamentales aisladas, dispersas y marginales,¹²¹ y otros actores sociales que realizaban tareas similares, tales como grupos eclesiásticos, movimientos sociales o grupos asistenciales. El movimiento popular en esta etapa está todavía por encima de las incipientes ONG. Las comunidades eclesiásticas de base, por ejemplo, habían aparecido en México hacia 1967 con el trabajo pastoral en la diócesis de Cuernavaca;¹²² y muy pronto empezaron a nutrir movimientos campesinos y urbanos, participando como promotores, organizadores o simplemente como miembros activos en

¹¹⁷ Citado en: Joy Lee Peebles Lane, *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: su formación y esfuerzos para realizar cambios socio-políticos*, tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM, FCPyS, 1993, pp. 66 y 70. Además, entrevista con Rosario Ibarra de Piedra, fundadora de Eureka. Colonia Condesa, D.F., 3 de abril de 1998.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 68.

¹¹⁹ Véase Sergio Aguayo Quezada, “Displaced Central Americans: Mexican NGOs and the International Response”; en Alan Simmons (ed.), *International Migration Refugee Flows and Human Rights in North America: The Impact of Trade and Restructuring*, New York, Center for Migration Studies, 1996, p. 296.

¹²⁰ *Loc. cit.*

¹²¹ *Ibid.*, p. 294.

¹²² Véase: Miguel Concha Malo et al., *La participación de los cristianos en el proceso popular de liberación en México*, México, Siglo XXI, 1986, p. 233.

los movimientos locales o regionales.¹²³ Así pues, las CEB fueron el antecedente de algunas organizaciones independientes, y en su ejemplo se nota la coexistencia de un objetivo evangelizador con el apoyo a los movimientos sociales.

Durante el segundo periodo en la evolución de las ONG mexicanas (1984-1990) asistimos, en primer lugar, a su expansión cuantitativa, pues si bien hacia 1984 existían alrededor de cuatro o cinco organismos no gubernamentales de derechos humanos, en 1990 había ya más de sesenta.¹²⁴ En segundo lugar, a su organización y distinción de los movimientos sociales.

El impulso que dio a los organismos no gubernamentales el conflicto en Centroamérica y la presencia de refugiados centroamericanos en México fue fundamental. El caso del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. es particularmente ilustrativo. Al principio de los ochenta, el Socorro Jurídico Cristiano de El Salvador (una ONG de derechos humanos) abrió una oficina en la Ciudad de México con apoyo de la Orden de Predicadores (Frailes Dominicos), misma que atendía principalmente a refugiados salvadoreños en México.¹²⁵ En 1984, el Socorro Jurídico cerró su oficina en México, pero mucho de su trabajo fue asumido por el Centro Fray Francisco de Vitoria. Aunque la idea de crear el Centro fue de los Dominicos y su orden lo mantiene directamente, la participación de los laicos fue muy importante, sobre todo de aquellos con un antecedente común: “la mayoría de los que trabajaron [...] en el centro tienen como antecedente la participación personal en las comunidades eclesíásticas de base, u otras organizaciones de base dentro de la iglesia católica”.¹²⁶ El Centro mantuvo su orientación inicial, la situación de los derechos humanos en América Central, hasta 1988, cuando publicó su informe sobre la situación de los derechos humanos en México de 1971 a 1986. En su revista, *Justicia y Paz*, fue a partir de 1988 que informaron

¹²³ Véase: Victor Gabriel Muro, “Grupos cristianos y movimientos campesinos en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n. 2, abril-junio 1994, p. 165.

¹²⁴ Citado por Mariclaire Acosta, “art. cit.”, pp. 8 y s.

¹²⁵ Cfs.: Joy Lee Peebles, Tesis citada, p. 76.

¹²⁶ *Loc. cit.*

anualmente de la situación de los derechos humanos, en particular de los derechos civiles y políticos, en México.

Otra ONG mexicana que surgió durante este periodo fue la Academia Mexicana de Derechos Humanos (marzo de 1984). La labor de la Academia se destacó en cuatro aspectos fundamentales para el movimiento de los derechos humanos en México: legitimar el tema, formar activistas, la investigación sobre refugiados e inmigrantes, y los programas sobre derechos políticos y civiles. Mediante su curso interdisciplinario, sus proyectos educativos y de documentación, la Academia ayudó a definir lo que se entendía por derechos humanos, tanto entre los activistas como entre los medios de comunicación.¹²⁷ La Academia es un organismo que no se ocupa de casos particulares, sino de la promoción de los principios de los derechos humanos.

De 1984 a 1990 influyeron diversos factores en la consolidación de las ONG mexicanas. Un evento significativo para el trabajo de las ONG fue que la apertura del sistema político a los partidos de oposición, hecha con la reforma de 1978, empezó a abrir también la lucha electoral en este periodo. Además, otros factores fueron influyendo en la sociedad mexicana, haciéndola más receptiva a los mensajes no oficialistas. Entre otros, la lucha por la defensa del salario, contra el alza de precios y la política de austeridad del gobierno de Miguel de la Madrid, que “constituyeron los ejes principales de la lucha encabezada por las organizaciones sindicales y las coordinadoras de masas”.¹²⁸ Por su parte, los movimientos sindicales independientes y las movilizaciones magisteriales se encontraron con una prensa que ya no estaba dominada por el “oficialismo”. En primer lugar, la prensa independiente existente en algunos estados del país; pero también la aparición de alternativas periodísticas nacionales en *Proceso*, *Unomásuno* o *La Jornada*, entre otras, que ayudaron a abrir la discusión sobre el régimen político y su dudoso compromiso con los derechos humanos de sus ciudadanos.

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 72 -74.

¹²⁸ Jorge Cadena Roa, “las demandas de la sociedad civil, los partidos políticos y las respuestas del sistema”; en P. González Casanova (ed.), *op. cit.*, p. 291.

El terremoto de septiembre de 1985 sirvió también como una experiencia de organización para los organismos civiles que rebasaron los canales tradicionales de gestión social, al tiempo que la alianza entre ONG nacionales e internacionales erosionaron la vieja percepción de que la política se hacía en el PRI y de que los políticos no entregaban cuentas a sus electores.¹²⁹ El terremoto también sacó a la luz la evidencia, que el gobierno negaba, de la veracidad de los informes de las ONG que denunciaban la práctica cotidiana de la tortura como método de investigación policiaca. Después del hallazgo de cuerpos con huellas de tortura en la Procuraduría de Justicia capitalina, el gobierno se encontró ante la necesidad de elaborar una Ley contra la tortura.¹³⁰

La apertura económica y la integración comercial con Estados Unidos y Canadá abrió también áreas vulnerables que las ONG nacionales e internacionales intentaron explotar.¹³¹ Sobre todo en lo que respecta a la demanda de elecciones competitivas. Mediante la observación electoral y la presentación de denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violaciones a los derechos políticos y civiles, se empezó a considerar la idea del derecho a unas elecciones libres y equitativas como un derecho humano, que por lo tanto estaba sujeto a la promoción y protección internacional.¹³² A partir de 1988 empezó a crecer el interés en la observación electoral entre las ONG nacionales, pero no fue sino hasta 1990 que dio frutos esta inquietud y señaló también el inicio de una nueva etapa para los organismos no gubernamentales.

Entre 1990 y 1994, los organismos no gubernamentales pasaron de ser organismos asistenciales, preocupados por las violaciones coyunturales o casos (que siguen siendo importantes), a la búsqueda de explicaciones sistémicas, de patrones generales de represión, y a la propuesta de soluciones de largo plazo. En esta etapa, las ONG son ya claramente diferenciables de los movimientos sociales y poseen una identidad más

¹²⁹ Cfs. D. Dresser, "art. cit.", p. 326.

¹³⁰ J. Cadena Roa, "art. cit.", p. 306.

¹³¹ Cfs. Dresser, "art. cit." p. 327.

¹³² *Loc. cit.*

definida. En general, las ONG tienden a ser más internacionales y profesionales que los movimientos sociales; poseen funcionarios asalariados, tienen mayor acceso a la información, capacidad para procesar la información y acceso a fondos internacionales. Finalmente, la diferenciación entre ONG y movimientos sociales es natural, en palabras de Kathryn Sikkink:

La importancia de la profesionalización en las ONG de derechos humanos está ligada al papel central de la información en sus debates. Porque el poder de esos grupos deriva de la información, ellos deben producir reportes sobre violaciones de derechos humanos que sean confiables y estén bien documentados. Proveer información al respecto, que sea de alta calidad, rápida y confiable, requiere habilidades para la investigación y la administración que están fuera del alcance de muchos movimientos sociales de participación voluntaria. Sin un equipo profesional que mantenga registros, verifique quejas, escriba y disemine la información, la misión básica de documentación es difícil.¹³³

Una vez logrado un cierto grado de profesionalización, la observación electoral dio el impulso definitivo a la formación de redes de derechos humanos. Entre 1991 y 1994, se consolidó una red informal de ONG, académicos y partidos de oposición que actuó como observadora en 15 elecciones locales y efectuó 5 conteos rápidos; en marzo de 1993 organizó el plebiscito ciudadano en el Distrito Federal y en 1994 vigiló la celebración de las elecciones presidenciales. En esta ocasión, Alianza Cívica coordinó la participación de más de 400 ONG y grupos civiles, efectuó conteos rápidos y elaboró un reporte que ilustraba la persistencia de irregularidades electorales sobre todo en las zonas rurales.¹³⁴

A fines de 1994 existían en México al menos 250 ONG de derechos humanos, concentradas en su mayoría en el Distrito Federal (43% del total), aunque al mismo

¹³³ Kathryn Sikkink, "Nongovernmental Organizations...", p. 151.

¹³⁴ Datos citados en D. Dresser, "art. cit.", p. 329. Asimismo, S. Aguayo y L.P. Parra, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, México, AMDH, 1997, p. 7.

tiempo poseían una gran presencia nacional. Su composición socioeconómica muestra que es un movimiento esencialmente urbano y de clase media, que cuenta con la participación de activistas, profesionistas, académicos, sectores eclesiásticos y víctimas de abusos o sus familiares, entre otros; mientras que su forma de organización se da preferentemente en grupos pequeños y horizontales que buscan convertirse en laboratorios sociales de experiencia democrática y de pluralidad.¹³⁵

En el plano de la lucha contra la represión, la tortura y la impunidad, el trabajo de las ONG nacionales se transformó con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dejando por el momento de lado los motivos del gobierno para tomar esta determinación, el trabajo de las ONG recibió un importante apoyo, toda vez que abrió una nueva instancia para presentar su información y demandar reparaciones efectivas a ciertas violaciones de derechos humanos.¹³⁶ Sin embargo, el movimiento no gubernamental rebasa esta instancia gubernamental en diversos aspectos; además de que las ONG constituyen una importante fuente de los casos individuales que considera la Comisión, por lo que siguen siendo indispensables para la lucha por los derechos humanos.

A partir de 1994, aumentó la presión sobre el sistema autoritario mexicano en la OEA y la ONU. Como resultado de la mayor información sobre la situación de los derechos en el país, las Comisiones de Derechos Humanos de ambas organizaciones empezaron a ser más receptivas a las demandas hechas por las ONG de derechos humanos centradas en abusos cometidos por el gobierno mexicano.

La aparición del Ejército Zapatista, su declaración de guerra al Ejército mexicano y los sucesos desatados a partir del 1 de enero de 1994, cambiaron la dinámica de las ONG nacionales y las extranjeras. Durante el periodo que se abre a partir de 1994, el movimiento no gubernamental, o la “sociedad civil” como se ha dado en llamarle, exhibe

¹³⁵ Aguayo y Parra, *op. cit.*, pp. 12, 14 y *passim*.

¹³⁶ Miguel Concha Malo, “Las nuevas modalidades de violación a los derechos humanos en México: un reto impostergable”, ponencia presentada en el *Foro Nacional de Derechos Humanos*, México, D.F., 8 de diciembre de 1997.

tácticas interesantes y límites en sus alcances como organizador del cambio político. Sin embargo, la aparición del EZLN y de otros grupos armados no sólo alteró la dinámica de los organismos no gubernamentales, sino también los patrones de represión y violencia.

En lo que respecta a los organismos no gubernamentales, la aparición del EZLN fue la ocasión para enviar observadores al estado de Chiapas, donde colaboraron entregando a la prensa nacional e internacional reportes periódicos de la evolución de la crisis. El gobierno mexicano perdió rápidamente el monopolio de la información y careció de la capacidad para evitar que los actores no gubernamentales acudieran a monitorear la situación de los derechos humanos durante el conflicto. Este evento señaló también el aumento del número de denuncias ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión Interamericana; sobre todo porque resurgieron los casos de ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y tortura, en un marco de mayor participación del Ejército mexicano en actividades de contrainsurgencia.

Sin embargo, para la labor de las ONG resultó más importante el reconocimiento que el EZLN hizo a su capacidad de organización. La invitación de los zapatistas a la “sociedad civil” para participar en una lucha nacional por reformas sociales, económicas y políticas, pero por vías pacíficas, influyó favorablemente en la comunidad de organismos no gubernamentales. Esta confluencia entre un grupo insurgente y ONG nacionales e internacionales creó una dinámica novedosa para el conflicto chiapaneco. Como diría David Ronfeldt, ese vínculo “saca el tema fuera del marco de referencia de la «insurgencia» clásica y lo coloca dentro de un marco de «guerra de red» de la era informática”.¹³⁷

La presión nacional e internacional, que enfrentó desde los primeros días de 1994, obligó al gobierno mexicano a optar por una salida política, implementando cambios en

¹³⁷ Ronfeldt y Armando Martínez, “Comentarios sobre la guerra de red zapatista”, en S. Aguayo y J. Bailey (eds.), *op. cit.*, p. 323.

su gabinete, declarando un cese al fuego unilateral y amnistía a los rebeldes. La revuelta también significó una mayor preocupación por las elecciones de agosto de 1994: por primera vez en su historia, el gobierno mexicano aceptó la observación electoral del exterior y solicitó a la ONU un equipo de expertos que asesorara técnicamente a los observadores locales. La participación del equipo de la ONU le dio un mayor reconocimiento a los grupos locales involucrados en la observación electoral, como Alianza Cívica, a los que el gobierno había calificado de partidistas.¹³⁸

Sin embargo, a pesar de los avances y el reconocimiento que ha obtenido el sector no gubernamental, la situación del conflicto en Chiapas es una muestra de sus límites como promotores del cambio político y de sus carencias como instancias de representación de la abstracción denominada “sociedad civil”. Aunque la negociación de un acuerdo comercial con la Unión Europea ha puesto a estas organizaciones frente a un evento similar al que les ayudó en su consolidación, en el nuevo escenario su labor como instrumentos de presión, documentando e investigando violaciones de derechos en el país, los coloca en la búsqueda de fines más limitados y los obliga a tratar de influir en la toma de decisiones mediante sus reportes y denuncias, no por su capacidad de movilización. En estos momentos la red de derechos humanos en México cuenta con mayor experiencia, posee valiosos contactos con ONG internacionales, ve en las Comisiones de Derechos Humanos de la ONU y OEA dos foros para presionar al gobierno mexicano a aceptar su compromiso con el respeto de los derechos de sus ciudadanos; los retos son difíciles y falta saber si intentarán una redefinición o si limitarán sus actividades a aquellas en las que poseen ventajas comparativas.

3.3. La respuesta gubernamental.

La política del gobierno mexicano en materia de derechos humanos ha estado marcada por una ambigüedad, o podría decirse también una contradicción, entre una

¹³⁸ Véase D. Dresser, “art. cit.”, p. 336.

política exterior progresista y una realidad nacional donde ocurren numerosas violaciones de derechos elementales de los ciudadanos. Si se observan los cambios en la política del gobierno mexicano ocurridos en los últimos quince años, se descubre una segunda contradicción: mientras se ejecuta activamente el paradigma de la apertura económica y comercial, se ha adoptado una postura más defensiva frente a los resultados políticos de la globalización. Esto se ha traducido en una actitud defensiva frente a los organismos no gubernamentales de derechos humanos y frente a las Comisiones de Derechos Humanos de la OEA y la ONU, lo cual lleva a desconocer obligaciones internacionales aceptadas por el Estado mexicano esgrimiendo los principios tradicionales de la soberanía estatal sobre los asuntos internos y la no intervención.

Un repaso por la historia de la política exterior en materia de derechos humanos ayuda a demostrar la actitud defensiva adoptada por el gobierno mexicano en el último sexenio. Desde los inicios de la codificación del derecho internacional de los derechos humanos, a fines de la Segunda Guerra Mundial, México jugó un papel significativo en el tema. En 1945, durante la Conferencia de Chapultepec, preparatoria de la Conferencia de San Francisco en la que se aprobaría la Carta de la ONU, México se pronunció a favor de crear “un régimen de tutela de los derechos humanos”.¹³⁹ Asimismo, durante la Conferencia de San Francisco, introdujo una enmienda haciendo un llamado para crear dentro del ECOSOC un órgano permanente encargado de la protección internacional de los derechos humanos y de la promoción de la igualdad.¹⁴⁰ Por si fuera poco, México, Cuba y Panamá fueron algunos de los precursores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos al introducir en San Francisco una Declaración sobre los Derechos Esenciales del Hombre.¹⁴¹ También tomó parte en otra aventura diplomática menos conocida: en 1951, una coalición de estados occidentales miembros de la Comisión de

¹³⁹ Véase: Jorge Montaña, “México y la protección internacional de los Derechos Humanos”, [en adelante “la protección internacional”] en Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, México, SRE, 1986, p. 293.

¹⁴⁰ Véase: Howard Tolley, *op. cit.*, p. 5.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 19.

Derechos Humanos intentó terminar con el mandato de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías; sin embargo, este órgano se salvó gracias a otra coalición favorable encabezada por Chile, Filipinas y México.¹⁴²

Desde un principio, la diplomacia mexicana destacó los puntos fundamentales de su agenda en derechos humanos: ante todo la descolonización, el racismo, la segregación racial y el *apartheid*, así como la protección de los trabajadores migratorios y la promoción del derecho al desarrollo.¹⁴³ Asimismo, el impulso a los mecanismos multilaterales, como una forma de equilibrar posturas extremas y facilitar la convivencia entre Estados con capacidades económicas, políticas y militares diversas, así como para evitar el tratamiento de temas delicados en forma bilateral.

En el marco del sistema interamericano, México también participó en el fortalecimiento del régimen de protección de los derechos humanos, dentro del cual ha sido miembro activo de la Comisión Interamericana.

Por lo que respecta a la firma de convenios, a principios de 1996, México había ratificado alrededor de 36 instrumentos internacionales que son parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos.¹⁴⁴ Sin embargo, la actitud asumida y las reticencias manifestadas por nuestro gobierno en relación con los pactos y convenciones sobre derechos humanos contrastan con el papel de pionero y promotor observado en las Conferencias de Chapultepec y San Francisco.¹⁴⁵ Por ello, a pesar de que México se ha adherido a importantes instrumentos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos, su reconocimiento ha sido tardío y su protección incompleta.¹⁴⁶

¹⁴² David Forsythe, "art. cit.", p. 251.

¹⁴³ Montaña, "la protección internacional", pp. 295-298. También Montaña, "México y la defensa de los derechos humanos", en IMRED, *México y la Paz*, México, SRE, 1986, p. 146.

¹⁴⁴ Jean Bernard Marie, "art. cit.", p. 76.

¹⁴⁵ Jesús Rodríguez y Rodríguez, "México y los Pactos y Convenciones de Derechos Humanos", en IMRED, *op. cit.*, p. 152.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 153.

Respecto a las acciones tomadas por la diplomacia mexicana en relación con casos de violaciones de derechos humanos de acuerdo con el “mecanismo 1503”, es de subrayar que la postura de México ha sido apoyar la discusión de todos los casos que se apeguen al procedimiento, es decir, sólo aquellas situaciones en donde “los derechos y las libertades fundamentales sean violados de manera grave y sistemática”.¹⁴⁷ Dentro de la Comisión de Derechos Humanos, México se ha pronunciado en contra de las violaciones a los derechos humanos en Africa Meridional, Afganistán, Argentina, Irán, Chile, Guatemala y El Salvador.¹⁴⁸

Sobre los casos de Afganistán e Irán, México apoyó la creación de un relator especial que se ocupara de la situación de los derechos humanos en esos países. Pero fue en los casos de los países latinoamericanos donde México se mostró más activo; en particular, introdujo el borrador de las resoluciones 1982/25, sobre Chile, y 1982/28, sobre El Salvador.¹⁴⁹ En estos casos, se observa también que la diplomacia en los foros multilaterales reflejaba los intereses de la política bilateral.

Sin embargo, el activismo internacional no preparó al gobierno mexicano para la crítica, pues la postura oficial hacia la crítica externa o de las ONG respecto a la situación de los derechos humanos en México ha sido bastante legalista. Posición que ilustran bastante bien las palabras del Embajador Jorge Montaña:

México ha mantenido una posición tradicional de respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, cuya base histórica y política se encuentra en las garantías individuales y sociales consagradas en sus constitución de 1917. [...] Los fundamentos esenciales de nuestra política exterior en el ámbito de los derechos humanos coinciden cabalmente con los que rigen la política interna en esa materia.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Montaña, “la protección internacional”, p. 299.

¹⁴⁸ *Loc. cit.*

¹⁴⁹ Howard Tolley, *op. cit.*, p. 114 y 201.

¹⁵⁰ “La protección internacional”, p. 281.

Asimismo, al ratificar el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Ejecutivo justifica el hecho de que México no se adhiera a su Protocolo facultativo, el cual otorga competencia sobre casos individuales al Comité de Derechos Humanos y prevé las demandas interestatales, alegando que “la estructura jurídica y política de nuestro país --a diferencia de otros-- permite corregir las fallas que existen en el régimen interno de protección a los derechos humanos”.¹⁵¹ Es una obvia referencia al Juicio de Amparo, que actualmente está en proceso de revisión y que por mucho tiempo sirvió para cubrir las formas de una protección jurisdiccional a los derechos de los ciudadanos.

En el mismo sentido, el gobierno mexicano nunca ha aceptado la validez de los informes presentados por ONG internacionales. En julio de 1975, los enviados de la primera misión de Amnistía Internacional en México se entrevistaron con Pedro Ojeda Paullada, entonces Procurador General de la República, a quien entregaron un reporte que documentaba casos de aprehensiones y detenciones arbitrarias, desapariciones, ejecuciones, tortura y dilación en el proceso de procuración de justicia. El procurador no admitió ninguna de las denuncias hechas por Amnistía Internacional, aunque expresó su disposición a responder cualquier planteamiento de Amnistía siempre y cuando se hiciera mediante la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹⁵² Esta respuesta estableció una práctica gubernamental en el trato con las ONG: la de negarse a aceptar sus observaciones y de mediatizar con la Cancillería los planteamientos de las ONG internacionales.

En marzo de 1984, otra misión investigadora de Amnistía Internacional elaboró un memorándum sobre casos de violaciones a los derechos humanos en Oaxaca y Chiapas. Dicho memorándum fue enviado a fines de 1985 al Presidente Miguel de la Madrid, con la petición de que Amnistía pudiera discutir los casos directamente con representantes del gobierno. En respuesta, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Victor Flores Olea, accedió de inmediato a la petición de Amnistía, pero agregaba que “su

¹⁵¹ Citado en *Ibid.*, p. 295.

¹⁵² Véase: “La ley y los prisioneros políticos en México”, p. 25.

gobierno consideraba las observaciones de Amnistía Internacional inexactas, distorsionadas y parciales; y rechazaba las denuncias de violaciones de los derechos humanos por no demostradas e inaceptables”.¹⁵³ El gobierno mexicano además ponía en duda la objetividad de la organización, considerando que empleaba un escepticismo injustificado en cuanto a la información que le entregaba el gobierno.¹⁵⁴

Ante las crecientes evidencias y las necesidades que imponía la apertura económica, en los ochenta el gobierno mexicano se vio obligado a aceptar cambios en su agenda de derechos humanos. En temas como el de la tortura, no tuvo más remedio que reconocer su práctica después de 1985, lo que llevó a ratificar la Convención contra la Tortura en un tiempo récord, pues el instrumento fue adoptado en diciembre de 1984 por la ONU, y en enero de 1986 fue ratificado por México. Sin embargo, el más significativo de estos cambios fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990.

La creación de la CNDH obedeció a una clara coyuntura internacional, la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, toda vez que México empezaba a ser sujeto a una intensa crítica en el Congreso de Estados Unidos. La creación por decreto de la Comisión Nacional obedeció también a la intensa presión de los organismos no gubernamentales que en ese mismo año habían publicado reportes sobre persistentes abusos a los derechos humanos. De hecho, la creación de la CNDH trató de adelantarse a la presentación del reporte de Human Rights Watch, *México, una política de impunidad*. Con esta medida Salinas pretendía mostrar que la situación de los derechos humanos en México estaba “bajo control”.¹⁵⁵

El gobierno mexicano también ha utilizado a la CNDH como un instrumento técnico ante organismos internacionales. Por ejemplo, desde sus inicios, su Secretario Ejecutivo ha asistido a todas las reuniones de la Comisión de Derechos Humanos en

¹⁵³ *Los derechos humanos en zonas rurales*, p. 1.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 2.

¹⁵⁵ Cfs.: D. Dresser, “art. cit.”, p. 332.

Ginebra para reunirse con representantes de distintos mecanismos especiales, como los de desapariciones, ejecuciones y tortura. Asimismo, la CNDH envía un reporte mensual de actividades a embajadas, organismos internacionales, congresistas, activistas, etcétera, y da respuesta a innumerables comunicaciones de ONG interesadas en casos de violaciones de derechos humanos.

Por otro lado, el movimiento zapatista fue un gran reto para el gobierno mexicano al mostrar uno de los saldos negativos del nuevo proyecto económico: la falta de desarrollo social y la injusta distribución de la riqueza. Pero también al exhibir la crisis del sistema corporativo y la debilidad de las instituciones democráticas. Ante esto, la sociedad demostró que los cambios de las últimas décadas han hecho cobrar mayor importancia a los partidos políticos de oposición, a los medios independientes de información y a los movimientos civiles. Por su parte, el gobierno debió ceder a la presión nacional e internacional, ordenando el cese al fuego; pero también tuvo que atender a su experiencia como mediador en los conflictos centroamericanos, que lo obligaba en conciencia a la salida negociada.

Sin embargo, la evolución del conflicto chiapaneco y la interrupción del diálogo están mostrando nuevos aspectos de la política del gobierno ante los derechos humanos. Por un lado, la postura de la "sociedad civil", si se considera así lo discutido y acordado en la Mesa Uno del Diálogo de San Andrés, es la de reconocer sus derechos a los pueblos indígenas. Pero para el gobierno es menos simple adoptar una postura de compromiso entre el reconocimiento de sus derechos humanos a un grupo marginado y las demandas de un grupo armado que rompió la legalidad. Probablemente lo que demuestra la actitud adoptada por el gobierno es la división existente entre la élite política, que ha dado ímpetu a los grupos locales de control tradicional, así como el deseo de la cúpula de no discutir el fondo de su política económica y su responsabilidad en la conducción del país.

Pese a lo complicado de la situación interna, hay algo que las ONG, su organización en redes y la apertura informativa de la década de los noventa han

demostrado, que “el Estado puede tener el control del territorio, la fuerza y los recursos, pero ya no puede monopolizar más la legitimidad”.¹⁵⁶ Lo que en el fondo es un síntoma del conflicto entre definiciones encontradas de soberanía. Pues mientras el gobierno mexicano intenta mantener la definición tradicional de soberanía ligada a la no intervención en asuntos considerados de jurisdicción interna, los actores no gubernamentales tratan de ampliar el concepto hacia una idea más laxa y propia de un sistema internacional que los ha aceptado como actores legítimos.

Esa diferencia desató un conflicto entre el gobierno y los llamados observadores internacionales de derechos humanos en Chiapas, lo que ocasionó que a principios de 1997 aumentaran las trabas para los activistas de derechos humanos interesados en visitar México y acudir a Chiapas. De acuerdo con la nueva actitud hacia las ONG internacionales, los criterios para otorgar visas de visitante a sus activistas se han vuelto altamente dispares, con requisitos arbitrarios y con la exigencia de que la ONG interesada cuente con reconocimiento de la ONU.¹⁵⁷

Todo esto ha coincidido con el desconocimiento por parte del gobierno de las recomendaciones de la Comisión Interamericana sobre los casos del General José Francisco Gallardo, Aguas Blancas y Ejido Morelia, ante los cuales la postura oficial es que las facultades de la CIDH no incluyen el seguimiento de las recomendaciones hechas públicas en los informes; por lo cual para el gobierno son casos concluidos, independientemente de que continúen en procesos internos.

Algunas consideraciones.

De acuerdo con un informe del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, en los últimos años ha cambiado la política de derechos humanos del gobierno,

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 316.

¹⁵⁷ Blanche Petrich, “Trabas e interrogatorios para quien desea viajar a Chiapas”, *La Jornada*, 17 de marzo de 1998, p. 5.

así como el patrón de violaciones a los derechos. A principios de los noventa, la creación de la CNDH limitó la protección de los derechos humanos a aquellas arbitrariedades y abusos cometidos por servidores públicos; por lo que en aquellos momentos la prioridad era el combate a la corrupción policiaca y el abuso de autoridad. Sin embargo, en el marco de la guerra al narcotráfico y con la aparición del EZLN y otros grupos armados, han salido a la luz nuevamente las desapariciones, las ejecuciones y la tortura con fines de contrainsurgencia en los Estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.¹⁵⁸

Volviendo a la idea de que existe una paradoja entre una política exterior progresista en materia de derechos humanos y una política interna represiva o autoritaria, habría que recordar que muchas veces la política exterior de México fue para el consumo de las élites y que sirvió para reforzar un consenso interno.¹⁵⁹ Nunca se llevó la apertura al grado de ceder la soberanía del Estado sobre los casos individuales a los mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, ni siquiera en el caso del agotamiento de los recursos internos. Por el contrario, si el análisis de los efectos de aceptar éstos mecanismos se hizo desde una perspectiva legalista y autoritaria, aceptar los convenios o pactos internacionales no significaba crear un estado de derecho, sino integrar las normas internacionales a una situación arbitraria de facto. Si bien es cierto que un régimen autoritario no respeta los derechos humanos, el gobierno mexicano pudo tener una política internacional progresista por la falta de organizaciones nacionales e internacionales que verificaran el cumplimiento de sus compromisos.

¹⁵⁸ Miguel Concha, "Las nuevas modalidades...", *passim*.

¹⁵⁹ Véase: Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario*, México, Océano, 1996, *passim*.

IV. LAS ONG Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En el capítulo anterior se mostró cómo las ONG internacionales han realizado su labor de monitoreo sobre la situación de los derechos humanos en México desde fines de los setenta. Asimismo, cómo surgió y se desarrolló el movimiento no gubernamental en México y cuál fue la respuesta del gobierno mexicano ante la crítica no gubernamental y la creciente atención de los organismos internacionales. En este capítulo se analizan dos temas fundamentales para el desarrollo del movimiento no gubernamental en México: las desapariciones forzadas y la tortura. Además, se hace una revisión de cómo ha evolucionado la consideración de casos individuales en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Como se ha dicho ya, las ONG internacionales poseen amplia experiencia en el trabajo con el sistema internacional de protección de los derechos humanos y son los usuarios cotidianos de los mecanismos internacionales de protección. Además, presentan la información que emplean los organismos encargados de vigilar la situación de los derechos dentro de la Comisión y sirven como canteras de expertos para los procedimientos especiales. También han influido en los temas de la agenda en la Subcomisión y en la Comisión, que es un órgano compuesto por representantes estatales, mientras que, en los casos de los procedimientos especiales de la misma Comisión, las ONG de hecho determinan los temas de su agenda. Es decir, son actores imprescindibles para los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

En el plano regional, la labor de las ONG ha servido también para animar a las instancias de protección de los derechos a adoptar interpretaciones menos limitadas de sus mandatos. En el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las ONG

casi determinan su agenda por la cantidad de los casos presentados a su consideración. Además, sus informes sobre la situación de los derechos humanos en los Estados americanos han terminado con el monopolio de la información que tuvieron los gobiernos. Con base en la información proporcionada por los actores no gubernamentales, la CIDH ha conseguido elaborar recomendaciones que enjuician a autoridades estatales.

En el plano nacional, las ONG mexicanas procuraron desde sus inicios recurrir a instancias internacionales para presionar al gobierno y exigirle respetar las garantías individuales. Sin embargo, sus esfuerzos no siempre tuvieron igual resonancia ni fueron hechos con iguales propósitos. Es sólo hasta la última década que la situación internacional y la composición de las Comisiones de Derechos Humanos, en la ONU y la OEA, han permitido a las ONG influir en las consideraciones sobre México. En la Comisión Interamericana, un órgano más independiente y flexible tanto por su tamaño como por la composición de su membresía, es donde ha sido más evidente el cambio de actitud hacia el gobierno mexicano.

En el capítulo anterior se mostró cómo el movimiento no gubernamental en México ha pasado por varias etapas de desarrollo. Al analizar los temas de desapariciones forzadas, tortura y los casos individuales presentados a la CIDH, aparecen líneas cronológicas coincidentes con las presentadas en el capítulo anterior. En primer lugar, la denuncia de las desapariciones, que marcó el inicio del movimiento no gubernamental, y su persistencia en los informes del Grupo de Trabajo correspondiente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU muestra el desarrollo y evolución de las ONG. En el caso de la tortura, es posible apreciar que el periodo en el cual el gobierno mexicano introduce cambios en la legislación coincide con el de mayor crecimiento de las organizaciones no gubernamentales y con la apertura del régimen al exterior. Finalmente, la evolución de los casos individuales ante la CIDH también muestra el paso de una etapa en que el gobierno mexicano tuvo el control sobre este asunto al momento actual en que ha perdido el monopolio de la información y de los mecanismos de participación.

4.1. Esfuerzos de las ONG por llevar los casos mexicanos ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

La CDH ha establecido mediante su práctica una amplia variedad de respuestas ante situaciones diferentes. Según su grado de severidad, las respuestas de la Comisión han sido el aislamiento internacional, la investigación y condena, los llamados a la conciliación mediante resoluciones públicas, el monitoreo confidencial y los reportes temáticos.¹⁶⁰ El gobierno mexicano nunca ha pasado de ser citado en los informes anuales sobre ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura o detenciones arbitrarias; lo que significa el trato más suave de la Comisión. Sin embargo, la denuncia sobre las desapariciones forzadas promovida por las ONG en este foro abrió nuevos cauces y alternativas a los individuos que luchaban en México por obtener garantías a la participación política. Por su parte, la abierta discusión sobre la situación de la tortura en México eventualmente produjo cambios en la legislación interna y en el discurso oficial sobre la procuración de la justicia.

a) Las desapariciones forzadas o involuntarias.

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias es el mecanismo especial que atiende el mayor número de casos individuales relacionados con México. En parte, la importancia del Grupo para denunciar los casos de presuntas desapariciones en México se debe a su fecha de creación. Por haberse fundado en 1980, el Grupo de Trabajo es anterior a la adhesión de México a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por consiguiente a que se aceptara la competencia de la CIDH para recibir quejas individuales. En segundo lugar, el hecho de que existiera en México una ONG dedicada a este problema (el Comité Pro Defensa de los Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos, CDDPPDEP, formado en agosto de 1977), que

¹⁶⁰ Véase: Howard Tolley, *op. cit.*, p. 197.

además poseía una incipiente idea de la importancia de lo internacional por la experiencia de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Desaparecidos (FEDEFAM) y su relación con Amnistía Internacional.

Estas condiciones propiciaron que el Grupo de Trabajo, ideado en principio para enjuiciar a la Junta Militar Argentina, reportara desde su primer informe a la Comisión haber recibido “de una organización ubicada en México y de una organización no gubernamental con estatuto consultivo extranjera una lista de 570 personas presuntamente desaparecidas”.¹⁶¹ En algunos casos, el Grupo de Trabajo recibió también información de familiares relativas a las circunstancias de la desaparición e incluso “declaraciones de que se había visto a la persona o personas desaparecidas en centros clandestinos de detención”.¹⁶² De la lista de 570 casos, la mayoría había ocurrido entre 1971 y 1979: 179 personas desaparecieron en 1974; 68 en 1976 y 1977; 22 en 1972; 13 en 1971. Estas desapariciones tuvieron lugar principalmente en Guerrero, Sinaloa, Oaxaca, Jalisco, Chihuahua y D.F.; siendo señalados como responsables algunos grupos paramilitares y la Brigada Blanca, presuntamente colaboradores del Ejército y la Policía Judicial.¹⁶³ Con esta denuncia pionera, se abrió la observación internacional de los derechos humanos en México y una larga serie de réplicas gubernamentales, que no aceptó la legitimidad de estas denuncias.

Los reportes del Grupo de Trabajo son estadísticos, no presentan al público el nombre de los agraviados, tampoco hacen condenas, sino que limitan su papel al de mediador entre las partes. Además de comunicar toda la información recibida al gobierno mexicano, ante el elevado número de denuncias, el 23 de junio de 1980, el Presidente del Grupo de Trabajo solicitó también una invitación para que el Grupo visitara México. En respuesta, el gobierno mexicano cursó una carta de fecha 19 de agosto que se refería de

¹⁶¹ E/CN.4/1435, “Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias”, presentado a la Comisión de Derechos Humanos en su 37º periodo de sesiones, parr. 122.

¹⁶² *Loc. cit.*

¹⁶³ *Ibid.*, parr. 123.

manera general a los señalamientos. En la respuesta se revela que las organizaciones que presentaron 301 casos ante el Grupo de Trabajo eran la Liga Internacional de los Derechos del Hombre, la Federación Internacional de Derechos Humanos y Pax Romana. Frente a sus denuncias, el gobierno mexicano “[expresó que en éstas] se afirma, *sin razón ni fundamento*, que en la República Mexicana han desaparecido 301 personas cuya lista se contiene de supuestos casos conocidos por Amnistía Internacional”.¹⁶⁴ Sobre la segunda fuente del Grupo de Trabajo, el CDDPDEP, la respuesta gubernamental señala su “falta de autenticidad e indiscutible mala fe”, argumentando que los pretendidos presos políticos no eran más que delincuentes comunes y algunos desaparecidos “vivos que han cambiado de nombre”.¹⁶⁵

En la misma carta del gobierno mexicano se envía información sobre 314 casos. Aunque ésta no es hecha pública, el Grupo de Trabajo hace un resumen según el cual la mayoría de las personas reportadas como desaparecidas son “delincuentes responsables de homicidios, secuestros, asaltos y actos de terrorismo”. Además, el gobierno entra necesariamente en el tema de la guerrilla, pero lo hace cuidando de no reconocer la existencia de un conflicto político interno ni una represión que alcanzaba a personas ajenas a las organizaciones: la mayoría de esas personas eran “miembros activos de grupos ilegales o subversivos”. Asimismo, informa que 154 de las personas desaparecidas habían muerto en encuentros con la fuerza pública, que 18 habían sido ejecutadas por sus propias organizaciones; 20 habían muerto por pugnas entre grupos rivales, “riñas políticas o de familia”, o por narcotraficantes; dos habían muerto al intentar huir de la cárcel, una en “la explosión de una bomba que estaba fabricando en su casa” y otra de una enfermedad desconocida.¹⁶⁶ Nada, por supuesto, que no resultara verosímil, pero el gobierno desconocía las denuncias de que la represión contra los grupos armados había alcanzado a la población civil y al mismo tiempo ignoraba el deber de informar del

¹⁶⁴ *Ibid.*, parr. 126. [Subrayado del autor]

¹⁶⁵ *Loc. cit.*

¹⁶⁶ *Ibid.*, parr. 127.

paradero a los familiares, pues ellos mismos nunca negaron que los desaparecidos eran opositores al régimen y en muchos casos miembros de grupos guerrilleros. Con estos intercambios inició un conflicto entre el gobierno y las ONG que denunciaban estos casos, pues mientras el gobierno reclamaba el uso legítimo de la violencia, las ONG se lo negaban. De esta forma se estableció un patrón de confrontación por la naturaleza misma de la desaparición forzada: para las madres de los desaparecidos el conflicto no dejaba lugar a negociar las soluciones, pues su demanda máxima era la mínima: “vivos se los llevaron, vivos los queremos”.¹⁶⁷ Pero los intercambios de información entre el gobierno y las ONG, con el Grupo de Trabajo como intermediario, ilustra también la falta de canales internos que permitieran resolver esta demanda sin llegar a recurrir a mecanismos internacionales.

En 1982, del 11 al 13 de junio, dos miembros del Grupo de Trabajo visitaron México. Esta era la primera vez que el Grupo visitaba un Estado. Los enviados conversaron con altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República, además de que visitaron las instalaciones de LOCATEL. Sin embargo, “el Grupo de Trabajo pidió permiso para visitar una instalación militar de México relacionada, según algunos informes, con las desapariciones, pero no resultó posible organizar esa visita”.¹⁶⁸ Lamentablemente, el Grupo de Trabajo no hizo pública las razones de esta negativa.

A partir de esta visita y del primer informe sobre México, la discusión entre el gobierno, las ONG y el mismo Grupo de Trabajo siguió una línea constante. Las organizaciones no gubernamentales reclamaban que se abrieran investigaciones a fondo sobre los casos presentados; el gobierno alegaba que la información proporcionada era insuficiente para abrir investigaciones nuevas y solicitó repetidas veces al Grupo de Trabajo cerrar los casos sobre los cuales hubiese dado ya una respuesta. Por su parte, el

¹⁶⁷ Entrevista con Rosario Ibarra, 3 de abril de 1998.

¹⁶⁸ E/CN.4/1492/Add.1.

Grupo de Trabajo procuraba mantener su posición como un organismo técnico, asegurando al gobierno mexicano que sólo cerraba un caso cuando la información conducía a los familiares a conocer el paradero de la persona desaparecida.

En 1984, Amnistía Internacional y Eureka transmitieron ocho nuevos casos, al mismo tiempo manifestaron que hasta ese momento no se habían aclarado las desapariciones ocurridas antes de 1982.¹⁶⁹ En 1986, el Grupo de Trabajo transmitió al gobierno mexicano 177 nuevas denuncias presentadas por las mismas ONG; además, volvió a transmitir dos casos que se habían considerado aclarados en 1985, pues los denunciante impugnarón la información dada por el gobierno. Las organizaciones y los familiares declararon no estar satisfechos con las respuestas del gobierno, debido a que una de sus explicaciones más frecuentes, que las personas desaparecidas habían muerto en enfrentamientos contra fuerzas de seguridad, contradecía las declaraciones de testigos presenciales de que “en realidad la persona había sido detenida y llevada por dichas fuerzas”; además de que en ninguno de esos casos “se había devuelto el cadáver a los familiares, ni se había dado prueba documental de la muerte ni se había indicado el lugar en que podría haber sido inhumado el cadáver”.¹⁷⁰

Ante cada demanda de investigaciones a fondo que hacen las ONG, el gobierno responde que no hay en realidad información nueva sobre la cual basar nuevas pesquisas. En 1987, el gobierno mexicano transmitió una serie de observaciones donde se dice sorprendido de que “la buena fe mostrada por el Grupo de Trabajo ante las denuncias presentadas por particulares y organismos no gubernamentales, que con frecuencia contienen muchas informaciones incorrectas e incluso tendenciosas, no se pusiera de manifiesto cuando el Grupo de Trabajo recibía y examinaba información proporcionada por el gobierno”.¹⁷¹ Asimismo, agregaba que no podía aceptar la práctica de volver a abrir los casos cuando ya se hubieran considerado cerrados y que la recepción de nuevas

¹⁶⁹ E/CN.4/1985/15, párr. 266.

¹⁷⁰ E/CN.4/1987/15, párr. 67.

¹⁷¹ E/CN.4/1988/19, párr. 155.

quejas debería regirse por normas que establecieran como requisitos 1) que los interesados presentaran pruebas fidedignas y 2) los denunciantes debían demostrar que “sólo se habían dirigido al Grupo de Trabajo después de haber agotado los recursos locales”.¹⁷²

En esta ocasión, el Grupo de Trabajo citó al principio de su informe que sus métodos de trabajo se basan en la resolución 20 (XXXVI) de la Comisión de Derechos Humanos y que su objetivo consistía en ayudar a las familias a determinar el destino y paradero de sus familiares desaparecidos. Para lo cual el Grupo de Trabajo actúa como un puente entre las familias y los gobiernos, a fin de asegurar que se investiguen todos los casos documentados. Y concluía, “el enfoque del Grupo de Trabajo es estrictamente no acusatorio. No determina responsabilidades. Su actividad es puramente humanitaria”.¹⁷³

Las ONG, por su parte, reiteraron su denuncia de que no se habían abierto investigaciones sobre los casos en los cuales se había proporcionado información y documentación detallada. Eureka remitió información sobre 55 personas desaparecidas, que más tarde fueron encontradas en prisión o puestas en libertad.¹⁷⁴

En 1988, el Grupo de Trabajo hizo público un reporte que citaba un informe de Amnistía Internacional, en el cual esta organización presenta las razones por las cuales los familiares y la organización consideraban insatisfactorias las respuestas del gobierno mexicano. Amnistía señalaba que no se habían emprendido nuevas investigaciones que tomaran en cuenta los testimonios de quienes afirmaban haber visto a los desaparecidos en centros de detención clandestinos, ni se había interrogado al personal militar o de la policía supuestamente involucrado en las desapariciones. Además, en los casos en los cuales el gobierno había manifestado que la persona desaparecida había fallecido, no se

¹⁷² *Loc. cit.*

¹⁷³ *Ibid.*, parr. 16.

¹⁷⁴ *Ibid.*, parrs. 149-151.

aportaban pruebas de éllo ni se había comunicado a los familiares el lugar donde se encontraba el cadáver.¹⁷⁵

Por su parte, Eureka envió un informe similar en el que citaba testimonios de personas que decían haber estado detenidas en centros clandestinos, quienes afirmaban haber visto vivas a muchas personas desaparecidas en esos mismos lugares. Rechazaba además la solicitud del gobierno para obtener más informes: “si el gobierno deseaba obtener información adicional debería solicitar la cooperación de las fuerzas gubernamentales oficiales implicadas en las desapariciones”.¹⁷⁶

En respuesta a los informes anteriores, la misión permanente de México ante la ONU en Ginebra envió una carta al Grupo de Trabajo expresando su desacuerdo con el procedimiento seguido en los casos en que el gobierno mexicano había proporcionado información, que no se consideraban aclarados a pesar de que los familiares no habían proporcionado mayor información. En relación a los casos anteriores a 1980, la misión permanente señaló que era necesario un límite temporal para admitir quejas. Asimismo, señalaba la motivación política que hacía a las familias rechazar las respuestas dadas por el gobierno: “el aumento del número de supuestas desapariciones en México no refleja un deterioro de la situación de las libertades fundamentales, sino más bien la decisión adoptada por las organizaciones comunicantes de presentar una imagen distorsionada de la situación de los derechos humanos en México”.¹⁷⁷

La respuesta del Grupo de Trabajo al gobierno mexicano fue que consideraba aclarado un caso sólo si la información recibida indicaba sin ninguna duda “dónde se hallaba la persona desaparecida (ya estuviese viva o fallecida) y si la información era suficientemente concluyente para que pudiera esperarse que la familia la aceptase”. El Grupo sometió la propuesta de fijar una fecha límite para su labor a la Comisión de Derechos Humanos, la cual decidió que el Grupo no cambiaría su práctica. Finalmente, el

¹⁷⁵ E/CN.4/1989/18, párrs. 193-195.

¹⁷⁶ *Ibid.*, párr. 196.

¹⁷⁷ *Ibid.*, párr. 199.

Grupo indicó que su criterio respecto a las ONG era que éstas actuaban a nombre de los familiares, sin juzgar acerca de su orientación política o ideológica.

En 1989, Amnistía Internacional, la Federación Internacional de Derechos Humanos y la Academia Mexicana informaron de la desaparición de José Ramón García, dirigente del PRT en Cuautla, Morelos. Ese año, el gobierno de México comunicó al Grupo de Trabajo sobre desapariciones la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente entonces de la Secretaría de Gobernación.

En 1990, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue un parteaguas en la relación del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias con México. Esto permitió al gobierno mexicano diversificar sus recursos frente a la crítica internacional, pues por vez primera contó con un órgano técnico para dar respuesta a las peticiones de información sobre casos de abusos de derechos humanos. Al igual que en otras áreas, durante el sexenio salinista la Secretaría de Relaciones Exteriores dejó de ser la única instancia de representación en el exterior.¹⁷⁸ Por otro lado, las ONG empezaron a comunicar al Grupo de Trabajo informes sobre la situación en México de los derechos humanos en general, no sólo de las desapariciones. En este periodo el Grupo de Trabajo notificó haber recibido cinco casos nuevos de desaparecidos, presentados por la FEDEFAM y Eureka; además de informes generales procedentes de Amnistía Internacional, *Americas Watch*, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Comité de Abogados de Derechos Humanos de Minesota. También recibió informes sobre persecuciones contra ONG y activistas, torturas, y ejecuciones extrajudiciales.¹⁷⁹

Durante 1991, el Grupo admitió informes de la situación de todos los derechos humanos en México de Amnistía Internacional y *Americas Watch*. En ese año, recibió también algunas notas de los familiares acerca de personas desaparecidas entre 1970 y

¹⁷⁸ E/CN.4/1991/20, párrs. 252 y ss. [La primera comunicación de las labores de la CNDH al Grupo de Trabajo no es afortunada: su explicación general de las desapariciones es que éstas son propiciadas por los flujos de migración indocumentada hacia Estados Unidos, sobre todo en los estados de la República expulsores de mano de obra]

¹⁷⁹ *Ibid.*, párrs. 247, 250 y 251.

1982. Según estas referencias, un ex-soldado del Ejército mexicano habría testificado ante la Junta Canadiense de Inmigración que había recibido la orden de desaparecer a ciertos detenidos, a quienes recogía “encapuchados y esposados a los que posteriormente se alineaba y se acribillaba a tiros hasta que los cuerpos quedaban prácticamente despedazados”.¹⁸⁰ Por su parte, el gobierno mexicano envía al Grupo de Trabajo un reporte de las actividades de la CNDH.

En 1992, Amnistía Internacional insistió en los casos de varios desaparecidos que habían sido vistos presos en centros clandestinos. Además, cuestionó la información proporcionada por el gobierno acerca de que algunos de los presuntos desaparecidos en realidad habían muerto en un enfrentamiento el 8 de septiembre de 1974, durante el rescate del entonces senador Rubén Figueroa.¹⁸¹

En 1993, el Grupo recibió información actualizada sobre casos pendientes enviada por la FEDEFAM. Esta organización alegó que no se habían investigado adecuadamente muchos casos ocurridos en años anteriores, por lo que no se conocía la suerte de los desaparecidos, ni se había llevado a juicio a los responsables de esos crímenes.¹⁸² Ante sus peticiones, el Grupo de Trabajo transmitió al gobierno mexicano un recordatorio de todos los casos pendientes.

En ese mismo año, durante sus periodos de sesiones 39º y 40º, el Grupo de Trabajo se entrevistó con el Director General de la Secretaría Ejecutiva y con el Coordinador del Programa de Presuntos Desaparecidos de la CNDH. En la reunión, los representantes de la CNDH declararon que de los 210 casos pendientes transmitidos al gobierno, 98 correspondían al fenómeno de la guerrilla: “sobre estos casos, la CNDH solicitó informes a las autoridades federales, estatales, organismos descentralizados y entidades privadas, sin conseguir resultados positivos”.¹⁸³ Asimismo, la CNDH solicitó

¹⁸⁰ E/CN.4/1992/18, parr. 232.

¹⁸¹ Citado en: Gerardo Albarrán de Alba, “Cuestionamientos de AI y respuestas del Gobierno”, *Proceso*, n. 837, 16 de noviembre de 1974, p. 9.

¹⁸² E/CN.4/1994/26, parrs. 324-316.

¹⁸³ *Ibid.*, parr. 317.

considerar como aclarados seis casos. El Grupo de Trabajo decidió que la información era insuficiente para cerrar un expediente según sus métodos de trabajo; sin embargo, en cuatro decidió aplicar la regla de los seis meses, que significa dar ese plazo antes de considerar aclarado un caso, para que los familiares entreguen nuevas pruebas a fin de realizar otras investigaciones.

En 1994 inició un periodo en que las ONG han dirigido sus esfuerzos a conseguir que la ONU establezca un grupo especial de trabajo sobre México. Ese año el número de desapariciones reportadas aumentó considerablemente a raíz del levantamiento zapatista. El Grupo de Trabajo transmitió al gobierno, con arreglo al procedimiento de urgencia, 35 casos de desapariciones. El número de casos pendientes aumentó a 291, la mayoría eran los ocurridos entre 1970 y 1981, sobre los que el gobierno no ha dado una respuesta definitiva. En enero se reportaron 18 desapariciones. Tres de éstas (Sebastián Santis López, Severiano Santis Gómez y Hermelindo Santis Gómez), fueron consideradas aclaradas por las ONG, quienes declararon haber descubierto sus restos cerca del Ejido Morelia y responsabilizaron de sus ejecuciones a miembros del Ejército Mexicano. Sin embargo, el gobierno no ha aceptado todavía que los restos encontrados correspondan a los individuos desaparecidos.

Durante 1995, el Grupo de Trabajo transmitió al gobierno 23 casos nuevos, todos mediante procedimiento urgente: 21 desapariciones habían ocurrido en 1995 y dos en 1994. También se volvió a transmitir 10 casos anteriores con información actualizada, aunque se consideraron aclarados 20 casos. Sin embargo, el Grupo consideraba como pendientes otros 314 casos. La mayoría de los nuevos reportes, 19, habían ocurrido en febrero de 1995, en los estados de Chiapas y Veracruz. El Grupo agregó que la mayoría de las víctimas eran miembros de organizaciones indígenas, campesinas o de partidos de oposición; mientras que los responsables señalados eran el Ejército, las policías judiciales y civiles armados (guardias blancas y paramilitares).¹⁸⁴

¹⁸⁴ E/CN.4/1996/38, párrs. 299-303.

También en 1985, el Grupo de Trabajo se entrevistó con representantes de la CNDH, quienes le proporcionaron información sobre 31 casos: 7 fueron considerado aclarados (en 4 el sujeto había sido liberado, en 1 encontrado vivo, otro en prisión y otro muerto). En 10 casos, se aplicó la regla de los seis meses, y otros 10 fueron considerados como no aclarados. Sin embargo, ante el incremento de las denuncias por casos de desapariciones el Grupo señaló en su informe, después de tomar nota de la fructífera relación establecida con el gobierno mediante la CNDH, que:

lamenta la ausencia de cualquier cambio evidente en la tendencia que refleja el número de casos de desapariciones forzadas; por esta razón considera vital que el Estado mexicano tome medidas legales, administrativas, judiciales y otras medidas efectivas, a fin de prevenir y terminar la comisión de desapariciones forzadas.¹⁸⁵

Con esta cuidadosa recomendación el Grupo de Trabajo hacía pública por vez primera en 15 años de trabajo una observación sobre la falta de efectividad de la medidas legales y administrativas que el gobierno mexicano presentaba como avances.

En 1997, el Grupo de Trabajo registraba 343 casos de desapariciones pendientes de solución, de los cuales 87 habían ocurrido a partir de 1994. De acuerdo con la información del Grupo, en 1997 ocurrieron 15 desapariciones en Guerrero; 4 en Chiapas y D.F., respectivamente; y una en Morelos. Las víctimas reportadas eran siete campesinos, tres maestros, seis miembros de organizaciones indígenas y de derechos humanos, un soldado y siete personas del PRD. Por otro lado, se responsabilizaba de esas desapariciones a miembros del ejército, a las policías judiciales de Guerrero, D.F. y Morelos, así como a grupos paramilitares, guardias blancas o agentes vestidos como civiles.¹⁸⁶

¹⁸⁵ *Ibid.*, parr. 306.

¹⁸⁶ Información citada en: Kyra Núñez, "Investiga grupo de la ONU 343 casos de desapariciones forzadas en México", *La Jornada*, miércoles 11 de marzo de 1998, p. 50.

En su informe, el Grupo de Trabajo recalca la necesidad de aclarar los casos de desapariciones ocurridas en el decenio de 1970, y señaló también su preocupación porque en 1997 “había habido un aumento en el número de casos conocidos como «de corta duración» y ligados a operaciones militares y de contrainsurgencia, especialmente en Chiapas y Guerrero”.¹⁸⁷ Es importante hacer notar también que de los casos que ha considerado el Grupo de Trabajo, el mayor número (182) ocurrió entre 1974 y 1978; pero después sigue el periodo de 1994 a 1997, con 87 desapariciones.

La persistencia de los casos de desapariciones en México ante el Grupo de Trabajo revela cómo se han diversificado las ONG de derechos humanos en México, así como la insuficiencia de las respuestas gubernamentales. La labor del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas llama la atención sobre temas que el gobierno ha negado sistemáticamente: la existencia de métodos de represión que han recurrido a la desaparición de los opositores; la complicidad entre grupos civiles armados (o paramilitares) con las fuerzas del orden; el uso de instalaciones militares como centros de reclusión clandestina, como el Campo Militar Número Uno, conocido públicamente por esa función desde 1968 y que permanece cerrado al escrutinio público. Sin embargo, la misma falta de resultados en muchos casos contribuye a la dificultad de establecer con claridad cuestiones básicas en este tema, como sería la existencia de centros clandestinos de reclusión.

En los últimos años, con la aparición de grupos guerrilleros en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, el gobierno mexicano ha incrementado la participación del Ejército en tareas de seguridad pública; además de las que ya desempeñaba en el combate al narcotráfico. Un elemento común con la experiencia del combate a la guerrilla en los setenta es que el gobierno ha tratado de negar o minimizar la existencia de un conflicto interno. Sin embargo, la diferencia es que actualmente el gobierno ha perdido el monopolio de la información y de la legitimidad. Actualmente existen ONG nacionales e internacionales,

¹⁸⁷ *Loc. cit.*.

así como organismos intergubernamentales, que monitorean constantemente la situación de los derechos humanos en México. También ha habido un cambio en las ONG que denuncian casos de desapariciones: en un primer momento quienes se organizaron fueron los familiares, dependiendo de su capacidad de innovación, sin contar con recursos, salvo los patrimoniales o los que recibían como solidaridad. Sin embargo, ahora las ONG están mejor organizadas, son más profesionales y han sustituido a la proto-ONG que fue Eureka. Además, ha cambiado el análisis estratégico: Eureka tuvo la intuición de que el punto débil del gobierno mexicano podía ser su imagen internacional; pero ahora las ONG tienen un proyecto de revisión internacional de los derechos humanos en México. Para Eureka, la lucha para obtener una respuesta del gobierno mexicano sobre el paradero de sus hijos o familiares era una continuación lógica de la lucha de esos mismos hijos y familiares contra el gobierno; su marco conceptual estaba influido por la naturaleza misma de la desaparición. Las ONG en cambio tienen una visión más compleja de la realidad política, su agenda se fija sin ser algo monolítico o inamovible. Han sustituido el lenguaje y la estrategia de la confrontación por el de la transición a la democracia, la reforma judicial y la responsabilidad de los funcionarios públicos por los abusos de autoridad, lo cual les ha dado una gran legitimidad frente a la sociedad.

b) La tortura.

En sus informes de 1976 y 1984, Amnistía Internacional hacía extensas referencias a la práctica de la tortura en México como parte de la investigación ministerial. Además, algunos diarios independientes como *¿Por Qué?*, *Excélsior*, *Unomásuno*, entre otros, habían denunciado frecuentemente la incidencia de la tortura como una práctica recurrente en los procesos judiciales.

A fines de 1985, con el terremoto en la Ciudad de México, hubo una demostración escandalosa de que los cuerpos policiacos empleaban la tortura como

método de investigación o para “fabricar culpables”. Ante la presión y las evidencias de que las policías practicaban la tortura, el gobierno mexicano elaboró una Ley que penaba a los torturadores y ratificó la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes; aunque sin aceptar la competencia del Comité contra la Tortura para recibir denuncias individuales contra el Estado mexicano.

También en 1985, la Comisión de Derechos Humanos creó un nuevo mecanismo temático: el Relator Especial sobre Tortura. Ante el Relator, se volvería a escenificar el enfrentamiento de las posturas del gobierno mexicano y las ONG; así como la confrontación entre los informes de los organismos no gubernamentales sobre la tortura y las cifras más optimistas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que son las cifras que en la práctica acepta y reconoce el gobierno.

En 1990 y 1991, Amnistía Internacional y *Americas Watch* publicaron informes sobre la situación de los derechos humanos en México. En ellos se llama la atención sobre la tortura, a la que se califica como una práctica institucionalizada. En palabras de *Americas Watch*: “la tortura es endémica en México. Aunque suele ocurrir en el contexto de la violencia post-electoral o en el de las disputas por tierras, es mucho más común en el contexto de la aplicación de la ley y en el del combate al narcotráfico. En algunos casos, la tortura y las ejecuciones extrajudiciales van de la mano”.¹⁸⁸

En su informe de 1991, la CNDH respondía a las críticas de las ONG afirmando que si bien la tortura no había desaparecido en México, había indicios de que estaba disminuyendo. Sin embargo, la principal discrepancia entre los organismos no gubernamentales y la Comisión Nacional radicaba en aquellos casos de tortura en los cuales no hay huellas o en los de “tortura psicológica”. Según HRW, los métodos de tortura van “de los golpes a las amenazas de muerte y otras formas de intimidación psicológica, hasta sofisticadas técnicas de tortura diseñadas para no dejar huellas

¹⁸⁸ *Human Rights in Mexico. A Policy of Impunity*, USA, HRW, 1990, p. 12.

físicas”.¹⁸⁹ En cambio, la CNDH expone: “en muchos casos no existe ninguna prueba ni indicio de tortura. La Comisión no duda que, aunque no existan pruebas [...] la tortura pudo haberse perpetrado. No obstante, la Comisión no puede ni debe pronunciarse al respecto si no tiene pruebas e indicios fehacientes”.¹⁹⁰

Esta discrepancia entre la visión no gubernamental y la de la CNDH sobre la tortura, se manifestó el 17 de noviembre de 1992, en una sesión del Comité contra la Tortura, establecido de acuerdo con la Convención contra la Tortura, para revisar el informe presentado por el gobierno mexicano en junio de 1992. Durante esta sesión, los miembros del Comité no cuestionaron la buena fe del gobierno mexicano, sino la falta de profundidad en las reformas y que el marco normativo (“uno de los mejores del mundo”) no se aplicara eficientemente.¹⁹¹ Sobre todo, el Comité cuestionó que las recomendaciones de la CNDH, al no ser obligatorias, permitieran la impunidad. Es claro aquí que las ONG enviaron sus informes al Comité para contrastarlos con el informe del gobierno mexicano, y recibieron un importante aval del Comité, que presionó al gobierno a aceptar observaciones del sector no gubernamental. Sin embargo, la respuesta del jefe de la delegación mexicana fue la usual: “no podemos aceptar que se diga que no se hace nada en México contra la tortura. No somos un Estado indefenso, sin recursos, que no sabe enfrentar esa situación. [...] El gobierno mexicano está en la mejor disposición para entregar toda la información complementaria que solicite el Comité”.¹⁹²

En agosto de 1997, después de varios años de funcionamiento de la CNDH y de una reforma a la Ley para prevenir y sancionar la tortura hecha en 1991, el gobierno hizo una invitación al Relator Especial sobre casos de Tortura para visitar el país y recabar información sobre la situación de la tortura en México. En su informe a la Comisión de

¹⁸⁹ *Loc. cit.*

¹⁹⁰ Citado en: Homero Campa, “La CNDH afirma que ya se tortura menos”, *Proceso*, n. 778, 30 de sept. de 1991, p. 10.

¹⁹¹ Citado en: Anne Marie Mergier, “Informe de México al Comité de Tortura de la ONU”, en *Proceso*, n. 838, 23 de nov. de 1992, p. 5.

¹⁹² *Loc. cit.*

Derechos Humanos, dicho Relator menciona que la tortura continúa siendo una práctica extendida en el país y a la que recurren todos los policías. Asimismo, menciona que las autoridades no aceptan las recomendaciones de la Comisión Nacional ni se procesa a culpables de ejecutar esta práctica, con lo que aumenta la impunidad y se estimula a los torturadores al no recibir castigo.¹⁹³ Sin embargo, el Relator señala que a pesar de que la tortura y otros tratos similares siguen ocurriendo con frecuencia en muchas partes de México, eso no significa que sea una práctica sistemática en todo el país. Las ONG por su parte han señalado como un hecho positivo las iniciativas legales para sancionar la tortura, pero continúan señalando que es todavía una práctica común en el ámbito de la procuración de justicia.

El informe del Relator Especial reconoce que las demandas de cambio impulsadas por las ONG de derechos humanos han sido tomadas por el gobierno mexicano. La tortura, si bien continúa siendo un asunto crítico, es un tema en el cual el gobierno mexicano ha aceptado la necesidad de efectuar cambios. Pero aunque éste sea un buen ejemplo de cómo puede influir en un gobierno la visión que impulsan las ONG y los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, es un hecho que el gobierno mexicano ha sido renuente a aceptar la legitimidad de las denuncias no gubernamentales y tampoco aceptaría que las reformas fueron hechas como respuesta a las iniciativas o recomendaciones de las ONG. En la práctica, el gobierno mexicano ha procurado mantener el principio de soberanía sobre los derechos de sus ciudadanos, sin dejar de cooperar por ello con los organismos internacionales.

En general, en las respuestas del gobierno mexicano, dadas tanto a las ONG como a los mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos, es posible encontrar algunos puntos constantes de su política hacia las ONG y hacia la observación internacional: al definir a los derechos humanos como un asunto de soberanía nacional, niega a los organismos no gubernamentales legitimidad y se les ve como agentes de

¹⁹³ Cfs. Enrique Maza, "Enjuicia la ONU al sistema jurídico mexicano", *Proceso*, n. 854, 15 de marzo de 1993, p. 15.

intereses extranjeros. Sin embargo, se muestra dispuesto a cooperar con mecanismos establecidos por acuerdo entre Estados. Esto podría reforzar la idea de que existe un régimen internacional de derechos humanos, pero al mismo tiempo recuerda sus límites porque muestra que los Estados son renuentes a aceptar la autoridad internacionales en asuntos claramente politizados.

4.2. Los casos mexicanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Al revisar los casos presentados ante la CIDH por violaciones de derechos humanos que involucran a ciudadanos mexicanos es posible apreciar el cambio operado respecto a México en la red internacional de derechos humanos. Como se dijo en el capítulo anterior, se entiende por una red de derechos humanos a los organismos no gubernamentales, medios de comunicación, fundaciones privadas y organizaciones internacionales intergubernamentales, interesados en provocar un cambio en una determinada situación de violación a los derechos humanos en un país dado. Esta red internacional empezó a surgir en el decenio de 1970, pero el golpe militar en Chile y el ascenso al poder de los militares en Argentina, mantuvieron su atención desviada de México. Por otro lado, México era un país cerrado y con medios de comunicación controlados por el Estado. Pero también contaba con aspectos positivos, como el hecho de tener un presidente civil, elecciones periódicas y que el ejército no controlara la política. Además, poseía una excelente imagen internacional como un país progresista en materias como el desarme, la no proliferación de armas atómicas, la paz, el asilo y la codificación del derecho internacional y los derechos humanos. Para la CIDH, sus primeros años son un periodo en el que le fue imposible considerar casos de ciudadanos mexicanos que denunciaban al gobierno mexicano por abusos de derechos humanos. En las siguientes páginas mostraré cómo ha cambiado esta situación.

El 29 de abril de 1968, la CIDH recibió el primer caso de una violación a los derechos humanos en México. Se trata de la denuncia de la muerte y heridas a varios campesinos de la localidad de Pueblo Nuevo, estado de Hidalgo, ocurridos el 14 de abril del mismo año. En vista de que la Convención Americana de los Derechos Humanos aún no entraba en vigor, la Comisión Interamericana sólo podía actuar de acuerdo con la Declaración Americana, en un nivel no obligatorio. A este respecto, la CIDH podía invocar su Estatuto del 25 de mayo de 1960, que le daba el mandato de promover los derechos humanos proclamados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Asimismo, contaba con la Resolución XII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, de noviembre de 1965, que le permitía recibir y examinar comunicaciones individuales. Sin embargo, la Comisión Interamericana aún se encontraba en sus inicios, contaba con un representante mexicano que era miembro de la cancillería y no poseía otras fuentes de información no gubernamentales; consecuentemente, su resolución fue que el caso era inadmisibile porque las autoridades mexicana aún conocían del caso y no se habían agotado los recursos internos.¹⁹⁴

El 24 de octubre de 1969, la Comisión Interamericana recibió la denuncia sobre “tratos inhumanos” a un preso en la cárcel de Lecumberri. La CIDH declaró inadmisibile la comunicación porque del examen de los hechos planteados no se observaba desconocimiento de los derechos consignados en la Declaración Americana por parte del gobierno mexicano.¹⁹⁵ El 25 de octubre de 1973, la CIDH recibió la comunicación 1785, solicitando su colaboración para que un recluso pudiera obtener el beneficio de la reducción de su pena. La Comisión declaró inadmisibile el caso “por tratarse de hechos que no constituían un desconocimiento de los derechos humanos por parte del gobierno de México”.¹⁹⁶ El 18 de julio de 1973, se denunció ante la Comisión la detención

¹⁹⁴ Véase este caso en: *Informe de actividades de la CIDH*, 21er Periodo de sesiones, abril de 1969, pp. 7-17. [Por otro lado, la sentencia de la Corte Interamericana sobre el caso Velázquez-Rodríguez, que permite omitir a la Comisión el requisito del agotamiento de los recursos internos cuando exista una dilación exagerada o la sentencia no vaya a solucionar el problema, sólo se dio hasta 1987]

¹⁹⁵ *Informe de actividades de la CIDH*, 24º periodo de sesiones, 1970, comunicación n. 1671.

¹⁹⁶ *Informe de actividades de la CIDH*, 32º periodo de sesiones, abril de 1974.

arbitraria y atropellos cometidos por autoridades mexicanas contra un ciudadano guatemalteco en tránsito por México. La Comisión declaró inexistencia de elementos de juicio que permitieran considerar que se había violado algún derecho, así que archivó la petición.¹⁹⁷

Después de este comienzo poco fructífero para quienes solicitaron la intervención de la Comisión Interamericana a fin de proteger sus derechos, se abrió un largo periodo en el cual la CIDH no reportó haber recibido casos sobre México. Hasta 1988, la CIDH reportó la solicitud del señor Aulo Cebrián Elizondo para que se reconociera su inocencia en un proceso judicial. Aunque este caso se presentó cuando la Comisión Interamericana contaba ya con un marco jurídico más fuerte, todavía no parecía que la Comisión pudiera tener un papel independiente en relación con los derechos humanos en México. En su resolución 24/88, de marzo de 1988, la CIDH declaró inadmisibile la petición del señor Cebrián Elizondo, argumentando que no se habían agotado los recursos internos.¹⁹⁸ Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la decisión de la Corte Interamericana sobre el caso Velázquez Rodríguez, que permite a la Comisión hacer excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos fue adoptada precisamente en 1988.

La apertura comercial en América del Norte fue una coyuntura para que la red de derechos humanos centrara su atención en la situación de los derechos en México. Esta transformación es evidente en la relación de la Comisión Interamericana con México. Antes de que surgieran las iniciativas de observación electoral entre las ONG mexicanas, se presentó ante la Comisión Interamericana el asunto de la violación de los derechos políticos y civiles en México. Hasta este momento de la historia de la CIDH, las ONG no habían considerado aún realizar acciones de presión al gobierno mediante la presentación de casos individuales a la Comisión. Por tal motivo, la denuncia hecha por el Partido Acción Nacional fue pionera en el empleo de la Comisión para salvaguardar derechos que

¹⁹⁷ *Informe de actividades de la CIDH, 34º periodo de sesiones, octubre de 1974.*

¹⁹⁸ *Informe Anual de la CIDH, 1987-1988, Washington, OEA, resolución 24/88.*

carecían de protección efectiva en el marco jurídico interno. En diciembre de 1986, con la crítica oficial por llevar a un organismo internacional un problema de política interna, varios miembros del PAN presentaron su denuncia ante la CIDH por fraude en las elecciones legislativas de Chihuahua y para la alcaldía de Durango, en 1985; así como en las elecciones para el gobierno de Chihuahua, en 1986. Estos tres casos fueron identificados con los números 9768, 9780 y 9828, respectivamente; en los que se argumentan violaciones a los derechos políticos, las garantías judiciales, a la integridad personal, la libertad de expresión, los derechos de reunión, la libertad de asociación, igualdad ante la ley y protección judicial; todos ellos protegidos en la Convención Americana.¹⁹⁹

El gobierno mexicano argumentó en los dos primeros casos que eran inadmisibles porque no se habían agotado los recursos internos; en el último, sostuvo la incompetencia de la CIDH para pronunciarse sobre procesos electorales, por razones de soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y también porque estaba pendiente el fallo del juicio de amparo interpuesto por los peticionarios, lo que significaba falta de agotamiento de los recursos internos.²⁰⁰

La Comisión rebatió los argumentos del gobierno mexicano, afirmando que, con fundamento en el artículo 41 b de la Convención, poseía la facultad de formular recomendaciones; asimismo, señaló que de acuerdo con el artículo 25 del mismo instrumento, el gobierno mexicano tenía la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, para llegar a esta conclusión la CIDH tuvo que sortear más de tres años de presiones políticas. Por ejemplo, en su primera respuesta a la Comisión, el gobierno mexicano intentó desmentir la “inadmisibles afirmación de que México vive un sistema monopartidista o antidemocrático”; y en diciembre de 1989, el representante de México ante la OEA afirmó que el informe

¹⁹⁹ *Informe Anual de la CIDH, 1989-1990*, Washington, OEA, resolución 1/90.

²⁰⁰ *Informe Anual de la CIDH, 1989-1990*, Washington, OEA, resolución 1/90.

elaborado por la Comisión con motivo de esas denuncias carecía de validez jurídica por referirse a un asunto electoral “competencia exclusiva de México”.²⁰¹

En 1991, la Comisión aceptó otra queja concerniente a los derechos políticos. El caso 10180, publicado en su informe 8/91, se refiere a la Ley Electoral del Estado de Nuevo León. Después de declarar admisible este caso, la Comisión estableció que el gobierno mexicano debía adecuar la legislación del estado mencionado, a fin de garantizar de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la Convención.²⁰²

Los asuntos electorales continuaron hasta 1993, con el caso 10.956, contemplado en el informe 14/93, que se refiere a la denuncia por violaciones a los derechos políticos hecha por el PAN de irregularidades durante el proceso electoral realizado en el Estado de México en 1990. El 14 de febrero de 1992, el gobierno de México respondió a la Comisión insistiendo en que ésta carecía de competencia para conocer la denuncia y solicitó que se declarara inadmisibile por falta de agotamiento de los recursos internos, señalando además que los hechos denunciados no constituían violaciones a la Convención. La Comisión formuló recomendaciones para el mejoramiento de las leyes electorales; señalando la necesidad de recursos sencillos, rápidos y efectivos en materia de derechos políticos y para la formación de los derechos electorales. El gobierno envió un comunicado a la CIDH informándole las medidas tomadas sobre los temas de las recomendaciones, especialmente sobre la creación de la figura de los “consejeros ciudadanos”.²⁰³ Después de esta recomendación y con el reconocimiento de la CIDH a las medidas tomadas por el gobierno mexicano, la Comisión empezó a considerar otro tipo de casos. Pero la intervención de la CIDH en el tema electoral mostró que los partidos de oposición, y otros actores internos en general, podían presionar al gobierno mexicano en foros

²⁰¹ Citado en: Carlos Puig, “Informe de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA ante denuncias del PAN”, *Proceso*, n. 694, 19 de febrero de 1990, p. 9.

²⁰² *Informe Anual de la CIDH, 1990-1991*, Washington, OEA, resolución 8/91.

²⁰³ *Informe Anual de la CIDH, 1993*, Washington, OEA, resolución 14/93.

internacionales, cuando se violaban derechos y no existían recursos internos efectivos, lo cual ampliaba las posibilidades de participación de los individuos hasta niveles que superaban los canales internos tradicionales.

A partir de 1994 el número de quejas presentadas ante la Comisión Interamericana se disparó. Pero además del aumento numérico de las quejas se ha hecho evidente un cambio en las consideraciones de las ONG hacia la Comisión. Después de ese año, las ONG mexicanas han establecido relaciones de cooperación con organizaciones internacionales para acercarse también a la CIDH. Uno de los casos más importantes para las ONG, presentado después del levantamiento zapatista, fue el de los tres indígenas torturados y ejecutados en el Ejido Morelia, registrado ante la CIDH con el número 11.411. Este caso es interesante porque hace evidentes las redes formadas entre las ONG mexicanas y las internacionales: por vez primera diversas ONG nacionales, con la colaboración de CEJIL y *Human Rights Watch*, denunciaron colectivamente un caso ante la CIDH. A partir de esta denuncia se han presentado otros casos, en los que también sobresale la cooperación entre organizaciones nacionales e internacionales. Otro caso representativo de esta situación fue el del General Gallardo (caso 11.430), presentado ante la Comisión por sus familiares y por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, también en colaboración con el CEJIL.

La nueva situación existente en México, revelada ante la Comisión por el creciente número de denuncias, llevó a la CIDH a solicitar al gobierno de México una invitación para realizar una visita *in loco* al país, a fin de obtener información de primera mano sobre los cerca de veinte casos que se encontraban en trámite en 1996. Esta visita no sólo fue la primera que la Comisión realizaba a México, además México era el único Estado parte de la Convención que no había recibido una visita de este tipo desde la creación de la Comisión. Los temas que trataron en la agenda de su viaje los comisionados reflejan los nuevos problemas analizados en la CIDH. La delegación de la CIDH viajó a Guerrero, donde se entrevistó con viudas de los campesinos asesinados en

Aguas Blancas; se trasladó a Chiapas, donde visitó la zona de los Altos y sostuvo una entrevista con el EZLN; además, recorrió la zona del Bordo, en Tijuana, para observar las condiciones en las que migran los mexicanos en busca de trabajo en Estados Unidos. Durante su estancia en México, los comisionados se reunieron con altos funcionarios, con funcionarios estatales, con organismos no gubernamentales, partidos políticos, recibiendo nuevas denuncias o recabando información nueva sobre los casos que se discutían en Washington.

Como resultado de la visita de la CIDH se elaboró el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. Este informe presentó sus conclusiones sobre la situación de distintos derechos: el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad personal, a la justicia, los derechos políticos, la situación de los pueblos indígenas y los derechos de la mujer, protegidos en la Convención Americana. Al centrarse en los derechos anteriores este informe versó necesariamente sobre las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales; las detenciones ilegales, la situación del sistema penal; la tortura, la impunidad, la crisis del poder judicial y la militarización de aspectos de la seguridad pública; identificando de paso algunos estados cuya situación es especialmente grave: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo.

Con esas visitas y sus recomendaciones sobre los casos del General Gallardo, Aguas Blancas y Ejido Morelia, la Comisión ha ganado un lugar importante en la labor de revisión internacional de los derechos humanos en México. Al mismo tiempo, al valorar la información para sus recomendaciones, la Comisión hizo un reconocimiento a las ONG que a lo largo de los años han trabajado en la elaboración de informes independientes. Sin embargo, estos ejemplos muestran algunos límites del trabajo de las ONG: sobre los tres casos citados, la CIDH se apresuró a hacer públicas sus recomendaciones, frecuentemente no esperó a conocer los fallos judiciales para hacerlas públicas, con lo cual debilitó su papel en esos casos. El gobierno mexicano se limitó a declarar su respeto por la Comisión, pero no se comprometió a hacer efectivas sus

recomendaciones ni le reconoció capacidad para darle seguimiento a sus recomendaciones.

La publicación del informe es de interés para las ONG o para los actores involucrados en el tema de los derechos humanos, pero no ha provocado cambios de fondo. Por otra parte, cuando las ONG y la CIDH trataron de adelantarse a los fallos judiciales, fue evidente que el gobierno simplemente dejó que el poder judicial decidiera. Lo que nos muestra que no hay que exagerar el papel de estos actores, pues su labor más importante sigue siendo la crítica y la producción de informes independientes, pero no pueden sustituir al poder judicial o resolver los problemas sociales o aquellos derivados de las condiciones sociales, económicas o políticas del país.

Algunas consideraciones.

Lo que muestra el trabajo de las organizaciones no gubernamentales ante los organismos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos es que pocos logros se alcanzan sin el interés del Estado. Las ONG han realizado innovaciones organizativas que han permitido a los individuos influir en las políticas adoptadas por los Estados, recurriendo a estrategias como la formación de redes para poner en la discusión temas de interés para los ciudadanos, y para la presentación y defensa de casos individuales ante órganos como la Comisión Interamericana. Al tiempo que han hecho posible el flujo de información y la cooperación a través de fronteras previamente cerradas y restrictivas; las ONG han probado que representa formas de organización social que salen del tradicional control corporativo del Estado mexicano.

La forma en que las ONG de derechos humanos han puesto al gobierno mexicano frente al escrutinio internacional, permite observar que en el proceso se han incrementado los márgenes de acción de los individuos frente al gobierno. El recurso de la denuncia internacional de las desapariciones forzadas a partir de los setenta es un buen ejemplo de

cómo se aprovechó un momento propicio para llevar ante la opinión pública internacional un caso que en lo interno no recibía una respuesta satisfactoria. Sin embargo, la persistencia de este asunto en los mecanismos internacionales revela también el hecho de que si no existe la voluntad del Estado, es difícil llegar a la solución de un tema conflictivo. Esto es más claro al revisar la situación de la tortura, pues si bien continúan denunciándose casos de su práctica, el gobierno mexicano sí se comprometió en la realización de reformas que permitieran tener este asunto bajo control.

Finalmente, la evolución del movimiento no gubernamental en México ha creado un fenómeno de participación política de los ciudadanos que rebasa los límites del Estado mexicano. Pero también ha demostrado que la posibilidad de influir en las políticas del gobierno están limitadas a los asuntos en que el mismo gobierno este interesado.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

Como se dijo en la introducción, en este trabajo me ha interesado demostrar que las ONG funcionan como enlaces entre lo local y lo global, actuando como entidades independientes de los Estados y en beneficio de los individuos. Asimismo, he querido demostrar que, en gran parte por la labor de las ONG, la protección internacional de los derechos humanos se ha convertido en un campo de interacción para los individuos, los Estados y los organismos multilaterales, transformando así el marco de acción de los ciudadanos y rompiendo las trabas que limitaban su participación política dentro de las fronteras nacionales.

Al afirmar que la situación de los derechos humanos es un motivo de preocupación que trasciende a los Estados, me basé en la idea fundamental de la doctrina de los derechos humanos, que establece que los individuos poseen derechos inherentes, universales e inalienables, mismos que han quedado establecidos en el derecho internacional. Por otro lado, tomé en cuenta el funcionamiento de los regímenes internacionales de derechos humanos; los cuales, gracias a los mecanismos de protección analizados en el capítulo uno, permiten ampliamente la participación de las ONG que trabajan en defensa de las libertades fundamentales de los ciudadanos. También consideré la existencia de ONG internacionales que han establecido redes con otras organizaciones, nacionales o locales, para intercambiar información y realizar otros tipos de cooperación a fin de monitorear la situación de los derechos humanos lo más cabalmente posible.

A la luz de la teoría realista, inicialmente se podía prever que los Estados combatirían la noción de la protección internacional de los derechos humanos. De acuerdo con este modelo explicativo, la comunidad internacional es anárquica y los Estados no aceptan una autoridad supranacional en los asuntos soberanos; con lo cual,

todo lo relacionado con el territorio y con los ciudadanos ha estado sujeto tradicionalmente a la autoridad estatal. De esta forma, los asuntos de derechos humanos quedarían también circunscritos por los principios de soberanía y no intervención.

Sin embargo, estas consideraciones deben ser matizadas, porque la existencia de organismos internacionales y de redes de organizaciones no gubernamentales que cooperan entre sí ha mostrado que los Estados pueden atender agendas políticas que no son diseñadas directamente por ellos. En este sentido, el análisis de regímenes es muy útil para estudiar la protección internacional de los derechos humanos, pues aceptando que la soberanía es el principio fundamental de las relaciones internacionales, señala la existencia de regímenes con distintos niveles de compromiso, donde los Estados eligen los asuntos de su interés.

En el caso de los derechos humanos, los Estados no reconocen necesariamente una situación de interdependencia que los obligue a limitar su soberanía, ni mucho menos desean aceptar que los derechos humanos de sus ciudadanos escapen a su autoridad. Como quedó claro en el capítulo uno, la construcción de regímenes de protección de los derechos humanos se debió a la aceptación de ciertos principios que protegen al individuo en la comunidad internacional, fruto de circunstancias históricas extremas, como la Segunda Guerra Mundial. Además, cuando los mecanismos de protección creados en los regímenes son débiles, los Estados también han encontrado motivos realistas para aceptar normas internacionales que limitan su soberanía en aspectos relacionados con sus propios ciudadanos.

En este contexto, las organizaciones no gubernamentales y su creciente asociación en redes internacionales han multiplicado los contactos entre las distintas sociedades nacionales. Como se mostró en el capítulo dos, las ONG han influido en el establecimiento de la agenda internacional, y en la práctica han conseguido que un asunto perteneciente a la soberanía interna haya pasado a ser una preocupación legítima de la comunidad internacional.

En el caso de México, es posible ver cómo el trabajo de las ONG ha aumentado los costos para el gobierno por ignorar las demandas de los grupos interesados en los derechos humanos. El capítulo tres muestra cómo las ONG internacionales influyeron tanto en el gobierno como en la creación de un movimiento no gubernamental interno, y cómo esto propició una situación de participación política que llevó a los ciudadanos mexicanos que exigían solución a sus demandas pudieron a salir al exterior y buscar allí apoyo para presionar al gobierno.

La influencia de las ONG es innegable. En México éstas han legitimado el tema y han establecido una agenda de cambios que incluye la transición a la democracia y la defensa de las libertades liberales. Aunque las ONG no tengan todo el crédito de los cambios, es indudable que han influido para que el gobierno decidiera modificar el marco legal y creara instancias técnicas como la CNDH. Sin embargo, como queda claro en el capítulo cuarto, las ONG incrementan sus posibilidades de incidir en una política gubernamental sólo cuando el gobierno está también interesado en el asunto. En el caso de las desapariciones forzadas, el enfrentamiento del gobierno con los familiares y la naturaleza de esta violación de derechos humanos ha hecho imposible que se solucione este problema. Por el contrario, como se vio en el caso de la tortura, el Estado mexicano estuvo también de acuerdo en introducir reformas que le permitieran mantener el control del sistema de procuración de justicia.

Finalmente, aunque dentro de la tesis se muestra que los Estados han aceptado parte del discurso de los derechos humanos, es evidente que no están convencidos de que la protección internacional sea el camino para solucionar las controversias en este campo. Sin embargo, el trabajo de las ONG y sus formas de organización en redes harán cada vez más difícil para los Estados defenderse del escrutinio internacional con el argumento de la soberanía y la no intervención en asuntos internos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Urquidi, Mariclaire. "Prólogo" a: Human Rights Watch, *Una política de impunidad*, 1991.
- Aguayo, Sergio y Luz Paula Parra. *Las ONG de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*. México, AMDH, 1997.
- Aguayo, Sergio y John Bailey (coords.). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1996.
- Amnistía Internacional. *La Ley y los prisioneros de políticos en México. Informe de una misión de Amnistía Internacional*, (s.p.i.), ca. 1976.
- _____. *México, los derechos humanos en zonas rurales*, Madrid, Ediciones de la Torre, 1986.
- _____. *Informe 1996*, Madrid, 1996, 387 pp.
- Asociación para la Prevención de la Tortura, *Activities in 1995. Specific Goals for 1996*, Ginebra, 1996.
- The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, UK, Oxford University Press, 1995.
- Concha Malo, Miguel, et. al. *La participación de los cristianos en el proceso popular de liberación en México*, México, Siglo XXI, 1986.
- _____. "Las nuevas modalidades de violación a los derechos humanos en México: un reto impostergable", ponencia presentada en el *Foro Nacional de Derechos Humanos*, México, D.F., 8 de diciembre de 1997.
- Cooperrider, David y William Pasmore, "Global Social Change: A New Agenda for Social Science?", en *Human Relations*, v. 44, n. 10, 1991.
- Davidson, Scott. *Human Rights*, UK, Open University Press, 1993.
- Donnelly, Jack. *Derechos Humanos Universales. En la teoría y en la práctica*, (trad. A.I. Stellino) México, Gernika, 1994.
- _____. "International Human Rights: a Regime Analysis", en *International Organization*, v. 40, n. 3, verano de 1986.
- Farer, Tom (ed.). *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*, USA, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Forsythe, David. *Human Rights and World Politics*, USA, University of Nebraska Press, 1983.

- _____. "The United Nations and Human Rights, 1945-1985", en *Political Science Quarterly*, v. 100, n. 2.
- González Casanova, Pablo (coord.). *Primer Informe sobre la Democracia: México 1988*, México, Siglo XXI, 1988,.
- _____. *La Democracia en México*, México, Era, 1965, pp. 86-87.
- Hannum, Hurst. *Guide to International Human Rights Practice*, University of Pennsylvania Press, USA, 308 pp.
- Human Rights Watch, Human Rights in Mexico. A policy of impunity*, New York, HRW, 1990.
- Human Rights in Mexico. A Policy of Impunity*, USA, HRW, 1990.
- International Institute of Human Rights, *Collection of Lectures, Texts and Summaries*, 27th Study Session, 1-26 July 1996, Strasbourg.
- Joyner, Christopher. *The United Nations and International Law*, UK, Cambridge University Press, 1997.
- Kent, Ann. "China and the International Human Rights Regime: A Case Study of Multilateral Monitoring, 1989-1994". En *Human Rights Quarterly*, v. 17, 1995.
- Marie, Joseph B. "International Instruments Relating to Human Rights. Classification and status of ratifications as of 1 January 1996". En *Human Rights Law Journal*, Offprint from v. 17, n. 1-2.
- Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.
- Molinar Horcasitas, Juan. "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano". En *Revista Mexicana de Sociología*, marzo-abril de 1993, n. 115.
- Muro, Victor Gabriel. "Grupos cristianos y movimientos campesinos en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, n. 2, abril-junio 1994.
- Naciones Unidas, *The United Nations and Human Rights. 1945-1995*, New York, ONU, 1996.
- Otto, Dianne., "Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society"; en *Human Rights Quarterly*, v. 18, 1996, pp. 107-141.
- Peebles Lane, Joy Lee. *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: su formación y esfuerzos para realizar cambios socio-políticos*, tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM, FCPyS, 1993.
- Rosenau, James. *The United Nations in a Turbulent World*, U.S.A., International Peace Academy, 1992.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, México, SRE, 1986.

_____. *México y la Paz*, México, SRE, 1986, p. 146.

Simmons, Alan (ed.), *International Migration Refugee Flows and Human Rights in North America: The Impact of Trade and Restructuring*, New York, Center for Migration Studies, 1983.

Sikkink, Kathryn. "Human Rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America", en *International Organization*, v. 43, n.3, 1993, p. 412.

Sikkink y Margaret Keck. *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, USA, 1998.

Stavenhagen, Rodolfo. "México y los Derechos Humanos", en *Justicia y Paz. Revista de Derechos Humanos*, Año III, n. 1, noviembre de 1987.

Steiner, Henry. *Diverse Partners. Non-Governmental Organizations in the Human Rights Movement*. (Reporte de un Encuentro de activistas de Derechos Humanos), Harvard Law School Human Rights Program and Human Rights Internet Publishers, USA, 1991.

Tolley, Howard. *The U.N. Commission on Human Rights*, USA, Westview Press, 1987.

Tung, William. *International Organization under the United Nations System*, USA, Crowell Co., 1969, p. 10.

Vincent, Robert J. *Human Rights and International Relations*, UK, University of Cambridge Press, 1986.

Weissbrodt, David. "The Contribution of International Nongovernmental Organizations to the Protection of Human Rights". En Theodor Meron (ed.), *Human Rights in International Law*, UK, Oxford University Press, 1984.

Woods, Lawrence. "Learning form NGO Proponents of Asia-Pacific Regionalism", en *Asian Survey*, v. 35, n. 9, 1995, pp. 812-827.

La Jornada.

Proceso.

Documentos de Organismos Internacionales

"Informe del Secretario General de las N.U. para la revisión de los arreglos establecidos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales", E/AC.70/1994/5, del 26 de mayo de 1994, párr. 9.

"Informe Anual de Actividades del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias", E/CN.4/1987/15.

E/CN.4/1994/42, p. 14.

E/CN.4/Sub.2/1994/17/Add.1.

E/CN.4/1994/42.

E/AC.70/1994/5,

E/AC.70/1994/5.

E/1996/31.

"Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias", presentado a la Comisión de Derechos Humanos en su 37º periodo de sesiones, E/CN.4/1992/Add.1.

E/CN.4/1985/15.

E/CN.4/1987/15.

E/CN.4/1988/19.

E/CN.4/1989/18.

E/CN.4/1991/20.

E/CN.4/1992/18.

E/CN.4/1994/26.

E/CN.4/1996/38.

Informe de actividades de la CIDH, 21er Periodo de sesiones, abril de 1969.

Informe de actividades de la CIDH, 24º periodo de sesiones, 1970.

Informe de actividades de la CIDH, 32º periodo de sesiones, abril de 1974.

Informe de actividades de la CIDH, 34º periodo de sesiones, octubre de 1974.

Informe Anual de la CIDH, 1987-1988, Washington, OEA, resolución 24/88.

Informe Anual de la CIDH, 1989-1990, Washington, OEA, resolución 1/90.

Informe Anual de la CIDH, 1990-1991, Washington, OEA, resolución 8/91.

Informe Anual de la CIDH, 1993, Washington, OEA, resolución 14/93.