

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LEGITIMIDAD Y DERECHOS HUMANOS: EL CASO MEXICANO

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIATURA EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

María de los Angeles Mascott Sánchez

México, abril de 1995

Agradezco al Doctor Sergio Aguayo por haber aceptado asesorar esta tesis y por la guía que me dio a lo largo de toda la investigación. Asimismo, quiero agradecer al Licenciado Luis Medina por haber leído las primeras versiones de algunos de los capítulos de la misma y por sus valiosas críticas.

Gracias también a Eduardo Velasquillo, Efren García, Alina Bassegoda y María del Carmen Gastelum por las experiencias compartidas a lo largo de cuatro años y por su incalculable apoyo.

A Luis, María Angeles, Marcela, Salvador,
Angelina e Israel.

Indice

Introducción.....	1
Capítulo 1. Legitimidad y derechos humanos.....	5
1.1) La legitimidad en México	9
1.2) Déficits de legitimidad en México.....	18
1.3) Los derechos humanos como cultura política.....	26
Capítulo 2. La sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.....	29
2.1) Esfuerzos de organización de la sociedad civil en México.....	30
2.2) La influencia del exterior sobre los derechos humanos en México...33	
2.3) Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.....	35
2.4) Evolución de las ONG y del movimiento pro derechos humanos en México.....	37
2.5) Caracterización de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.....	41
2.6) Tres organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.....	44
2.6.1) EUREKA	44
2.6.2) Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria"	47
2.6.3) Academia Mexicana de Derechos Humanos.....	50

Capítulo 3. La iniciativa estatal de defensa de los derechos humanos y la CNDH.....	57
3.1) El papel del estado mexicano en escenarios internacionales.....	58
3.2) El estado mexicano y la política nacional de derechos humanos.....	60
3.2.1) La historia oficial.....	60
3.2.2) Sustento jurídico y competencia de la CNDH.....	61
3.3) El estado mexicano, la creación de la CNDH y la vigencia de los derechos humanos.....	65
3.4) La iniciativa estatal de defensa de derechos humanos; hipótesis tentativas.....	71
Conclusiones.....	83
Bibliografía.....	89
Entrevistas.....	97

Introducción

El 6 de junio de 1990 el presidente Carlos Salinas de Gortari emitió un decreto presidencial mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Una hipótesis ha sostenido que la creación de la CNDH fue la respuesta del gobierno mexicano a las presiones de los Estados Unidos de Norteamérica, y más concretamente de algunos sectores del Congreso americano, para que iniciara una política de respeto a los derechos humanos, como condición previa para la posible firma de un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá. Indudablemente este elemento tuvo una influencia importante en la creación de la CNDH, puesto que para el Estado mexicano resultaba vital obtener la legitimidad internacional.

No cabe duda que la influencia del exterior en México sobre el tema de los derechos humanos ha sido muy importante, tanto en el ámbito de los gobiernos como en el de las sociedades. El exterior ha contribuido a concientizar y a sensibilizar a la sociedad y también ha ejercido presión sobre el gobierno para que se eviten las violaciones. Sin embargo, considero que la influencia del exterior en este tema se vio limitada y que fue poco eficaz mientras no existió una contraparte mexicana.

La demanda de una constante y eficaz política de derechos humanos por parte del Estado ha sido una demanda de la sociedad civil organizada desde hace, por lo menos, una década. En este sentido, la sociedad civil ha contribuido a legitimar el tema de los derechos humanos en México. Asimismo, las presiones de la sociedad civil organizada han influenciado al gobierno mexicano para que éste tome medidas en favor del respeto a los derechos humanos.

La política estatal de defensa de los derechos humanos es bastante reciente; en realidad se institucionalizó en el año de 1990 con la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Esa Dirección desapareció para dar forma a la CNDH que, esta vez, intenta vincular al gobierno y a la sociedad civil en la tarea propuesta: la defensa de los derechos humanos.

La creación de la CNDH se dio en un contexto político de constante cuestionamiento sobre la política gubernamental, tanto dentro como fuera de México. Esta tesis intenta analizar ese contexto, poniendo especial énfasis en la situación interna.

La decisión de centrarse en el elemento interno, sin desconocer de ninguna manera las presiones y respuestas del exterior, tuvo que ver con las opiniones expresadas por diversos actores importantes dentro del tema de los derechos humanos sobre las razones que tuvo el gobierno mexicano para dar forma a una política de respeto a los derechos humanos en México que, adelante, no se limita a la creación de la CNDH.

Esta tesis intenta analizar cuál ha sido el papel de tres actores fundamentales alrededor del tema de los derechos humanos en México: la sociedad civil y sus organizaciones, el estado mexicano y el exterior.

El hilo conductor de la investigación se encuentra alrededor del tema de la legitimidad en México y del papel de los derechos humanos en ella. La hipótesis central es que el estado mexicano ha empezado a ver el tema de los derechos humanos como una nueva fuente legitimadora en un momento en el que las fuentes tradicionales de legitimidad han empezado a perder parte de su fuerza.

Este giro se debe a varias razones. Primero, tiene que ver con el lugar prioritario que ha alcanzado el tema de los derechos humanos en la nueva agenda internacional. En segundo lugar, se debe también al trabajo que han realizado las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en el país. Finalmente, la nueva política se explica por la necesidad del gobierno mexicano de transformar el tema de los derechos humanos en una fuente que contribuyera a legitimar al sistema político mexicano y no en una constante amenaza a esa legitimidad.

La tesis se divide en tres capítulos. El primero expone un planteamiento teórico acerca del tema de la legitimidad y se da la definición del concepto utilizada en la tesis. Además, este primer capítulo describe cuáles han sido las fuentes legitimadoras tradicionales del sistema mexicano y cómo se han ido agotando. Por último, este capítulo intenta mostrar cómo es que los derechos humanos se han convertido en parte central de la nueva agenda

mundial.

El segundo capítulo describe el papel de la sociedad civil en México, y en especial de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, en la definición del tema y de la nueva política estatal de derechos humanos en México.

El tercer capítulo describe cuáles han sido las concepciones y el papel del estado en el tema de los derechos humanos. Se describe la evolución que ha sufrido este actor en el tema y sus acciones para institucionalizar la práctica de dichos derechos en un intento de encontrar una fuente adicional de legitimidad.

El tema de la influencia del exterior, tanto con respecto a la sociedad como con respecto a los gobiernos, no se encuentra en un capítulo en especial. Se incluye en apartados especiales tanto en el capítulo 2 como en el capítulo 3. Esto se debe a que intentaré centrarme en la descripción de la dinámica interna alrededor de los derechos humanos más que en la externa pero sé que no es posible ignorar la segunda. Por ello, dedico algunas páginas de cada capítulo a la influencia que ha tenido el exterior en el tema de los derechos humanos en México.

Esta tesis se basa en algunos supuestos. El primero de ellos es que, de acuerdo a diversas opiniones, existe una necesidad de legitimidad por parte del estado mexicano. Este supuesto es un tema altamente político y menos académico. Sin embargo, debido a los objetivos que persigue la investigación, es conveniente establecer un punto de partida; esa necesidad de legitimación del sistema político mexicano. En el primer apartado de esta investigación intento hacer un breve repaso de este tema pero debo aclarar que no es su principal objetivo.

Este trabajo no pretende hacer una revisión del trabajo que ha hecho la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El trabajo se limita a hablar, como dije más arriba, del contexto y las posibles causas y motivaciones que tuvo el estado mexicano para delinear una política explícita y específica de defensa de derechos humanos. Sin embargo, no dejo de advertir que la labor efectuada por la CNDH es digna de reconocimiento.

Las limitaciones de un tema como el que trato en esta tesis son evidentes. Quizá la

más importante de ellas sea que, puesto que la creación de la CNDH y de todas las iniciativas prácticas del estado son bastante recientes, el material del que se puede disponer sobre el tema es bastante reducido y limitado. En general, sólo existen artículos, en su mayoría descriptivos y poco analíticos. Esta es, indiscutiblemente, la principal limitación de la investigación.

Capítulo 1. Legitimidad y derechos humanos

Todos los sistemas de dominación pretenden conseguir que los dominados crean que son legítimos. Cuando los miembros de un sistema político consideran que el sistema es legítimo, se facilita la obediencia.

De acuerdo a Max Weber debe entenderse por dominación "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)"¹. Weber afirma también que todos los tipos de dominación buscan despertar y fomentar la creencia en su legitimidad.

Es posible que un gobernante, lo mismo que un sistema de gobierno, aparezca titulado para su mandato, es decir, que los sometidos a su mando crean que él tiene derecho a gobernar. La legitimidad "se trata de una forma particular de consentimiento que gira alrededor del problema del derecho o título a mandar".² Este derecho se ha fundamentado en múltiples y diversas creencias que van desde lo religioso hasta lo eminentemente racional.³

Son muchas las teorías sobre la legitimidad y no es motivo de este trabajo hacer un recuento exhaustivo de ellas. Simplemente haré mención de las teorías formuladas por David Beetham y Jürgen Habermas, puesto que considero que son las más útiles para explicar el caso mexicano. Más adelante se verá que la primera, la de Beetham, ayuda a entender el concepto de legitimidad desde sus diferentes dimensiones y, por lo tanto, toma en cuenta diferentes formas de poder no legítimo. Por su parte, la teoría de legitimidad de Habermas resulta útil para explicar la decisión gubernamental de dar forma a una política activa de

¹. Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p.170.

². C. J. Friedrich, *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, Tecnos, Madrid, (s.f.), p.258.

³. Durante muchos siglos los reyes europeos fueron considerados por sus súbditos como los descendientes directos de Dios. Por tanto, Dios era quien había elegido al gobernante y ese hecho era su fuente de legitimidad. La voluntad de Dios no se cuestiona ni se enfrenta. En China y en Japón los gobernantes eran "los hijos del sol", "los hijos del cielo". La herencia de la sangre también es una importante fuente de legitimidad. La casta divina descendiente de Mahoma contó, indudablemente, con la legitimidad fundada en la sangre.

La costumbre (el hecho de que el mando se haya ejercido de determinada forma desde tiempos inmemoriales), o dicho de otra manera, la tradición, es otra de las bases de la legitimidad.

En la actualidad el que los gobernados expresen su preferencia a través del voto constituye la fuente más importante de su legitimidad.

derechos humanos. A ello se dedica la siguiente parte de este apartado.

David Beetham formuló su teoría de legitimidad en el libro The Legitimation of Power.⁴ Esta teoría tiene la ventaja de diferenciar, claramente, entre tres situaciones de falta de legitimidad: **ilegitimidad**, **deslegitimación** y, finalmente, **crisis de legitimidad**. Considero que esta diferenciación es una gran ventaja de la teoría porque evita caer en el error que muchas otras teorías cometen: el término "crisis de legitimidad" ha sido usado con demasiada frecuencia para referirse a situaciones muy diversas. Esto ha provocado que el concepto crisis (como cualquier otro que se use sin rigor) pierda parte de su significado. Por ello, considero que las tres categorías creadas por Beetham pueden resultar más precisas y, por ello, más útiles.

Para Beetham el poder es legítimo cuando se adquiere y ejerce de acuerdo a reglas justificables y con evidencia de consentimiento.⁵ La legitimidad, afirma Beetham, no es algo que se tenga o de lo que se carezca por completo, no es un "todo" o "nada". Por ello, considera que el poder es "más" o "menos" legítimo y no totalmente legítimo o ilegítimo. Los tres criterios que Beetham propone para juzgar el grado de legitimidad del poder político son: a) si se adquiere y ejerce de acuerdo a las reglas establecidas (esto es, de acuerdo a la legalidad); b) si las reglas se corresponden con las creencias de la sociedad y si el poder político cumple con las metas que la sociedad en su conjunto se ha propuesto (justificabilidad de las reglas); y, c) si hay muestras de consentimiento de la sociedad civil al poder político (legitimación). A cada criterio le corresponde una dimensión diferente de poder no-legítimo: a) ilegitimidad (cuando se rompen o incumplen las reglas); b) déficits de legitimidad (cuando las reglas y las acciones del estado no se ajustan a las creencias de la sociedad) y c) deslegitimidad (cuando la sociedad retira el consentimiento). Finalmente, Beetham considera que sólo debe hablarse de crisis de legitimidad cuando una situación crónica de ilegitimidad o de déficit de legitimidad derive en una deslegitimidad, o retiro de consentimiento, extendida en toda la sociedad.

⁴. David Beetham, *The Legitimation of Power*, Humanities Press International, New Jersey, 1991, 267pp.

⁵. Beetham, *Ibidem*, p.3.

La teoría de Beetham resulta importante para analizar la legitimidad del sistema político mexicano puesto que incorpora las diferentes situaciones de falta de legitimidad por las que éste ha pasado. Al mismo tiempo, evita referirse a cada situación como una **crisis**. Como dije más arriba, considero que esta es una gran ventaja de la teoría puesto que en México muchas veces se ha utilizado este término con demasiada facilidad. Este uso excesivo ha restado posibilidades de entender cómo es que el sistema político sobrevive a pesar de que parece haber sufrido ya varias "crisis" y, aún más importante, cuál es el grado real de legitimidad que actualmente goza dicho sistema político.

La teoría de legitimidad de Habermas no hace diferencia entre "ilegitimidad", "déficits de legitimidad" y "deslegitimidad". Quizá ese sea su mayor problema. Sin embargo, tiene la ventaja de explicar cómo puede solucionarse una situación de falta de legitimidad. El propósito de esta investigación es precisamente explicar una de las soluciones que el estado mexicano ha propuesto para su falta de legitimidad: la política de derechos humanos. De ahí la utilidad de la teoría.

Para Jürgen Habermas la legitimidad es "...el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. La pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía -en el plano de la integración social- de una identidad social determinada por vías normativas. Las legitimaciones sirven para hacer efectiva esa pretensión, esto es, para mostrar cómo y por qué las instituciones existentes (o las recomendadas) son adecuadas para emplear el poder político en forma tal que lleguen a realizarse los valores constitutivos de la identidad de la sociedad".⁶

Por lo tanto, una crisis de legitimidad, para Habermas, implica que la sociedad no reconozca que un Estado tenga el derecho de emplear el poder político, y las instituciones existentes, para llevar a cabo las metas que esa sociedad se ha planteado. Las crisis de legitimidad implican un "desacople" o falta de comunicación entre gobernantes y gobernados; entre poder político y sociedad.

⁶. Citado en Jaime F. Cárdenas Gracia, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p.17-18.

Para que las crisis de legitimidad puedan resolverse, afirma Habermas, necesitan de la acción comunicativa, o lo que es lo mismo, "de aquella forma de interacción social en la cual los diversos planos operativos están coordinados mediante un uso del lenguaje orientado hacia la consecución de un entendimiento racional".⁷

Poder político y sociedad necesitan encontrar un lenguaje común, un punto de convergencia, para establecer la comunicación y resolver, de esta manera, la falta de legitimidad. Esta comunicación, o diálogo, no sirve para hacer compatibles intereses contradictorios por la vía de una reducción unilateral de las pretensiones sino para distinguir, mediante el discurso, los intereses generalizables de los que no lo son. La diferencia entre una norma justificable y una que no lo es puede establecerse siguiendo la índole del procedimiento por el que alcanzó su vigencia: si regula intereses no generalizables se basa en la coacción, si expresa intereses generalizables se basa en un consenso racional.

El "principio de universalización" permite excluir del consenso todas aquellas normas cuyo contenido y ámbito de validez son particulares. Queda claro que pocos son los intereses o puntos de contacto que se puedan convertir en generalizables.

El marco teórico construido por Habermas, con una salvedad, resulta útil para explicar la política oficial de derechos humanos en el caso mexicano, tal como se verá a lo largo de esta investigación. La salvedad es que no usaré el término "crisis" para referirme a todas las situaciones en donde el sistema político ha carecido de legitimidad puesto que considero que varias de ellas son "deslegitimidades" "déficits de legitimidad" o "ilegitimidades" y no, como se les califica a menudo, "crisis".

Si incorporamos las dos teorías expuestas, la de Beetham y la de Habermas, podremos entender que el sistema político mexicano, como se verá más adelante, se ha enfrentado a varios momentos de deslegitimidad, a algunos déficits de legitimidad y, más recientemente, a una situación de ilegitimidad (tal como los define David Beetham). Más aún, la teoría de Habermas nos ayuda a entender que la actual política de derechos humanos es un intento del

7. Ibidem, p.18.

estado mexicano por reestablecer la comunicación (parte de su legitimidad) con la sociedad civil (la solución propuesta por Jürgen Habermas).

Las soluciones a la falta de legitimidad propuestas por el sistema político mexicano han variado de acuerdo a cada momento histórico. Sin embargo, todas han sido un intento, a menudo con resultados transitorios (dado su carácter no generalizable), de reestablecer puentes de comunicación entre el estado y la sociedad civil. La política oficial de respeto de los derechos humanos debe verse como un ejemplo del esfuerzo estatal por crear dichos "puentes de comunicación", como los llama Habermas.

Para entender esto, resulta vital hacer una revisión de las fuentes de legitimidad sobre las que tradicionalmente ha descansado el sistema político mexicano. Posteriormente, será necesario analizar cuál es la fuerza que en la actualidad tienen esas fuentes de legitimidad y, finalmente, discutir el tema de los derechos humanos.

1.1) La legitimidad en México

"La Revolución Mexicana nos hizo salir de nosotros mismos y nos puso frente a la Historia, planteándonos la necesidad de inventar nuestro futuro y nuestras instituciones. La Revolución Mexicana ha muerto sin resolver nuestras contradicciones. Después de la Segunda Guerra Mundial, nos damos cuenta que esa creación de nosotros mismos que la realidad nos exige no es diversa a la que una realidad semejante reclama a los otros. Vivimos, como el resto del planeta, una coyuntura decisiva y mortal, huérfanos de pasado y con un futuro por inventar. La Historia Universal es ya tarea común y nuestro laberinto, el de todos los hombres".

Octavio Paz

En México, a lo largo del siglo XX, la principal fuente de legitimidad del régimen ha sido, entre otras, su origen revolucionario. La Revolución ha sido, en sí misma, el origen y el discurso legitimadores del sistema tanto en lo político como en lo económico.

No sobra aclarar que la Revolución no planteó una ideología o "mentalidad" clara a la que se hayan acogido los diversos gobiernos posteriores a 1910. Antes de referirme a este asunto, necesito hacer una aclaración.

México se acerca a la caracterización de sistema político autoritario que Juan Linz tipifica en su ensayo "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España".⁸ Los regímenes autoritarios "son sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa y extensa (excepto en algunos puntos de su evolución) y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de los límites formalmente mal definidos pero en realidad bastante predecibles".⁹

Considero que para el caso mexicano, es conveniente usar el término "mentalidad" en lugar del más común de "ideología", por razones que explicaré más abajo. Por lo tanto, en este trabajo no hablaré de la ideología de la Revolución mexicana sino de su "mentalidad".

Las ideologías pueden definirse como "sistemas de pensamiento más o menos intelectualmente elaborados y organizados a menudo en forma escrita por intelectuales o pseudo-intelectuales o con su asistencia" y las "mentalidades" como "modos de pensamiento y sentimiento, más emocionales que racionales, que proveen modos no codificados de reaccionar ante las diferentes situaciones".¹⁰

Los postulados de la Revolución Mexicana no constituyen una serie de ideas bien elaboradas intelectualmente, son más bien difusos y apelan a los sentimientos. Por eso es más apropiado referirse al conjunto como "mentalidad" que como "ideología".¹¹

⁸. Juan Linz, "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en Stanley Payne (ed), *Política y sociedad en la España del siglo XX*, Akal Editor, Madrid, 1978, pp.205-263.

⁹. Ibidem, p.212.

¹⁰. Ver Linz, Op.cit., pp.216-217.

¹¹. Juan Linz cita en su ensayo sobre el autoritarismo un ejemplo de el discurso típico de un sistema autoritario, Franco en España, en donde queda claro que las mentalidades apelan a cuestiones sentimentales y carecen de una ideología clara: "Justicia e igualdad ante la ley os ofrecemos. Paz y amor entre los españoles. Libertad y fraternidad exentas de libertinaje y tiranía. Trabajo para todos. Justicia social llevada a cabo sin enconos ni violencias y una equitativa y progresiva distribución de la riqueza sin destruir ni poner en peligro la economía española (...). Como la pureza de nuestras intenciones nos impide yugular aquellas conquistas que presentan un avance en el mejoramiento político-social, y el espíritu de odio y venganza no tiene albergue en nuestros pechos, del forzoso naufragio que sufrirán algunos ensayos legislativos sabremos salvar cuanto sea

Se ha afirmado que la mentalidad de la Revolución Mexicana fue conformándose con la práctica y que prevalecieron los hechos sobre el pensamiento: "la Revolución brotó de un impulso más que de una idea. No fue planeada. No es la aplicación de un cuadro de principios, sino (el resultado) de un crecimiento natural..."¹²

Por supuesto, existe otra interpretación que sostiene que "como todo gran movimiento social y político, la Revolución Mexicana fue un gran debate ideológico en el que no sólo se puso en discusión nuestro ser nacional, el sentido de nuestra historia, la organización y la composición de nuestra sociedad, la idea de gobierno de la misma, las injusticias que prevalecían en la organización social, el tipo de desarrollo económico, político y cultural que debía promoverse, las clases sociales y los componentes étnicos de la producción, los valores a los cuales se debían los mexicanos y aquellos que debían sobresalir para consumir nuestra formación nacional".¹³

No es posible negar que en México hubo un debate, entre los intelectuales que había en el país antes de 1910 y durante el período armado de la Revolución, sobre las relaciones

compatible con la paz interior de España y su anhelada grandeza, haciendo reales en nuestra Patria por primera vez y por este orden, la trilogía Fraternidad, Libertad e Igualdad. Españoles: ¡¡¡Viva España!!!
¡¡¡Viva el honrado pueblo español!!!

Ver Juan Linz, Op.cit., p.218.

Comparémoslo ahora con un fragmento, respectivo a la nacionalización de la Banca, del sexto informe de gobierno pronunciado por el presidente José López Portillo en 1982. El lector debe observar que las siguientes palabras tenían el objetivo de apelar directamente a los sentimientos de la población:

"...he expedido...dos Decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del país y otro que establece el control generalizado de cambios, no como una política superviviente del más vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y justifican. ¡Es ahora o nunca. Ya nos saqueron. México no se ha acabado. No nos volverán a saquear! (Ver: México, LII Legislatura del Congreso de la Unión, *Los presidentes de México ante la Nación, 1821-1984*, Congreso de la Unión, México, 1985, p.762). Y aún más, el presidente López Portillo concluyó su informe agradeciendo, entre otros, "a los desposeídos y marginados, a los que hace seis años les pedí un perdón que he venido arrastrando como responsabilidad personal -como si fuera exclusiva por haberlo formulado-, les digo que hice todo lo que pude para organizar a la sociedad y corregir el rezago; que avanzamos; que si por algo tengo tristeza es por no haber acertado a hacerlo mejor. Es compleja tarea de todos, propósito orientador del Proyecto Nacional. Hay que crear simultáneamente las condiciones de la riqueza que lo propicien por el camino del trabajo y la distribución del ingreso, por la vía del gasto público. Hicimos todo lo que pudimos, incluso nos lo han satanizado; pero afirmo que sigue siendo imperativo del sistema, conquistar por el derecho y el desarrollo, la justicia. Más no pude hacer". (México, LII Legislatura del Congreso de la Unión, *Ibidem*, p.767).

¹². Alfonso Reyes, "Pasado Inmediato" en *Obras Completas*, tomo XII, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, pp.185-186.

¹³. Arnaldo Córdova, *La revolución y el Estado en México*, Era, México, 1989, p.56.

que debían permear entre el poder y la sociedad.¹⁴ Sin embargo, debo subrayar que esto no fue, en sí mismo, la creación de una ideología bien elaborada que haya guiado a la rebelión. Una cosa es que haya existido un debate intelectual y otra, muy diferente, que este debate se haya incorporado a la "mentalidad" de la Revolución, a la "mentalidad" que se puso en práctica y por la que se movilizó gran parte de la población nacional. En realidad la conformación de la mentalidad de la Revolución tomó varias décadas. Se inició con Francisco I. Madero y culminó, a mi parecer, con Lázaro Cárdenas.

Lorenzo Meyer afirma que tres son los valores básicos que planteó la Revolución Mexicana: 1) el reclamo de la democracia política frente al autoritarismo imperante: la demanda original formulada por Francisco I. Madero en 1910; 2) la exigencia de la democracia social como la vía para hacer imperar la justicia sustantiva en una sociedad históricamente caracterizada por una notable desigualdad en la distribución de la riqueza: la insistencia en la equidad y en la reparación de la injusticia histórica fueron el corazón del zapatismo y del cardenismo; y, 3) la defensa de la independencia frente a la fuerza de las tendencias a la integración y la subordinación a los Estados Unidos: fue esta defensa, hecha en circunstancias muy difíciles por Carranza y Cárdenas, lo que dio cuerpo y sentido al nacionalismo mexicano del siglo XX.¹⁵

Tres, pues, fueron los valores que planteó la "mentalidad" de la Revolución

¹⁴. Durante el porfiriato la lucha de ideas se dio, afirma Arnaldo Córdova, en dos direcciones: la lucha por la democracia y la lucha contra la injusticia, la opresión y la explotación.

Uno de los libros que participaron en este debate fue la de *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos* de Wistano Luis Orozco, en 1895. Otra obra fue *Los grandes problemas nacionales* de Andrés Molina Henríquez. Para Molina Henríquez el gran problema del país era la necesidad de una transformación social puesto que el pueblo se encontraba oprimido y disperso frente al poder de los dueños de la riqueza. Molina no creía en "veleidades" democráticas.

La idea democrática nació con Francisco I. Madero. Su definición de democracia era la siguiente: "...consiste en la reivindicación de nuestros derechos, a fin de dignificar al mexicano, de elevarlo de nivel, de hacerlo ascender de la categoría de súbdito, a que prácticamente está reducido, a la de hombre libre; a fin de transformar a los mercaderes y viles aduladores, en hombres útiles a la patria, y en celosos defensores de su integridad y de sus instituciones". Citado en Arnaldo Córdova, *Ibidem.*, p.64.

Sobre este debate véase Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, Era, México, 1973, 508pp. y del mismo autor *La Revolución y el Estado en México*, Op.cit.

¹⁵. Lorenzo Meyer, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1992, p.9.

Mexicana: democracia, justicia social y nacionalismo. Esos tres valores fueron los legitimadores del sistema político nacido de la Revolución, que se concibe a sí mismo como democrático, proveedor de la justicia social y nacionalista.

El primer valor que planteó la Revolución fue la democracia: "la Revolución Mexicana se inició, en realidad, como una rebelión democrática y multclasista, destinada a poner fin a la dictadura de Porfirio Díaz y abrir el sistema político a la participación de nuevos actores, en particular a los provenientes de las clases medias urbanas y rurales".¹⁶ Madero fue el hombre de la Revolución que tomó a la democracia como la enseña de su programa político.

La elección de Madero en 1911 como presidente de la República fue la primera experiencia de democracia política en el país. Madero propuso la reforma de la legislación electoral que estableció el pleno sufragio universal y directo para los varones y reconoció a los partidos políticos. Asimismo, durante el gobierno del presidente Madero el país disfrutó de una libertad de expresión sin precedentes. Sin embargo, hay que subrayar que ni siquiera en esta elección hubo un elemento de competitividad real.

El segundo gran valor que planteó la Revolución Mexicana fue la justicia social. Este valor, de alguna u otra forma, estuvo presente durante toda la conformación de la "mentalidad": las demandas de Francisco Villa y de Emiliano Zapata fueron precisamente de este tipo. Sin embargo, el momento cumbre de la incorporación de la "justicia social" a la mentalidad de la Revolución Mexicana fue el cardenismo. El gobierno de Lázaro Cárdenas colocó en el centro de la discusión, sobre el rumbo que debía tomar el país, las demandas sociales: "en efecto, en primer término, el cardenismo se plantea desde sus inicios como un movimiento reivindicador del programa global de la Revolución y, sobre todo, del plan de reformas sociales, que habían venido omitiendo, en mayor o en menor medida, los gobiernos que emanaron del proceso revolucionario".¹⁷

El período cardenista inició una verdadera repartición y dotación de tierras entre los

¹⁶. Ibidem, p.27.

¹⁷. Arnaldo Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, Op.cit., p.180.

campesinos, demanda fundamental de la Revolución, puesto que los gobiernos revolucionarios anteriores poco habían hecho al respecto hasta el momento. El cardenismo, además, representó un período de movilización obrera, movilización que Cárdenas logró capitalizar como sostén de su gobierno.¹⁸ Las políticas cardenistas, de corte "socialista", provocaron que el régimen lograra, de una vez y por todas, transformar a las masas campesinas y trabajadoras en uno de sus pilares fundamentales de apoyo.¹⁹

El valor de la justicia social, como parte de la mentalidad de la Revolución, junto con el apoyo de las masas trabajadoras y campesinas, acabó con cualquier perspectiva de éxito de otras corrientes y grupos de poder: "la enorme flexibilidad de eso que se llamó ideología de la Revolución Mexicana hizo muy difícil para la izquierda presentar programas que fueran percibidos por su clientela potencial -campesina o proletaria- como algo muy diferente de lo que ofrecía el ala progresista de la familia revolucionaria -reforma agraria, derechos laborales, antiimperialismo, etcétera- con la diferencia de que las ofertas de esta última eran más creíbles por hacerse desde el gobierno".²⁰

El último gran valor de la mentalidad de la Revolución es el nacionalismo. Hubo dos grandes etapas de formación de este elemento: la presidencia de Venustiano Carranza y la de Lázaro Cárdenas.

El nacionalismo mexicano, en la mayor parte de los casos aunque no exclusivamente, se definió en contraposición con los Estados Unidos. Por nacionalismo se entendió poseer los recursos naturales considerados como estratégicos y sostener una política exterior relativamente independiente a la norteamericana. Las nacionalizaciones de empresas en manos de extranjeros (la expropiación petrolera, de 1938, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas y las expropiaciones de las industrias eléctrica y cinematográfica durante el período

¹⁸El Plan Sexenal cardenista, de 1933, reivindicaba los principios del artículo 27. El Plan estaba compuesto de propósitos esencialmente dirigidos a resolver los problemas de las masas: reforma económica, reforma agraria, reivindicación de los derechos constitucionales de los trabajadores, salud, educación.

¹⁹. Al respecto, Arnaldo Córdova sostiene que "no se trataba únicamente de satisfacer (o pregonar que se satisficieran sin hacerlo) los intereses propios de la masa que resumía el programa de reformas sociales; se trataba, más bien, de acabar de constituir esa fuerza social, organizándola bajo la égida del Estado de la Revolución". Arnaldo Córdova, *La Revolución y el Estado...*, Op.cit., p.183.

²⁰. Meyer, Op.cit., p.100.

de López Mateos, por citar algunos ejemplos) se vieron acompañadas por intentos de limitar la participación de los inversionistas extranjeros a una fracción minoritaria del total de la inversión.

Por su parte, la política exterior mexicana se definió por el respeto y la defensa de los principios de no intervención y libre autodeterminación. El estado mexicano tuvo bastante éxito en proyectar la imagen de un país que defiende los derechos de los pueblos y la política exterior no supeditada a los intereses de las grandes potencias. Esto, sin embargo, no significa que el estado mexicano se opusiera abierta y activamente a los intereses estratégicos de la política exterior de los Estados Unidos, tal como quedó claro a lo largo de todo el período de la Guerra Fría.

La legitimidad del Estado en México, pues, ha residido en su origen revolucionario y en un parcial cumplimiento con las premisas que el movimiento de 1910 se planteó durante la larga etapa de la gestación de su mentalidad.

Recapitemos: la primera parte de la mentalidad, la democracia política, ha encontrado parcial, y eficiente²¹, cumplimiento gracias a la celebración de los periódicos y constantes procesos electorales. Las elecciones han permitido que el Estado llegue al poder con la legitimidad que le otorga el hecho de haberlas celebrado de manera ininterrumpida y sin excluir por la fuerza a ninguna fuerza política que se ajuste a las reglas del juego.

Los procesos electorales representan, por lo tanto, una de las fuentes de legitimidad sobre las que descansó, por lo menos hasta 1988, el estado mexicano. Este es precisamente el primer criterio que David Beetham sugiere dentro de su concepto de gobierno legítimo, como se vio más arriba: los gobiernos posrevolucionarios han adquirido el poder político de acuerdo a las reglas electorales establecidas (al menos formalmente).

No se puede negar que en México la democracia política ha significado llevar a cabo

²¹. Es necesario recordar que los términos "eficaz" y "eficiente" tienen connotaciones diferentes. "Eficaz" significa obtener lo que uno se propone, sin tener en cuenta los costos posibles, mientras que "eficiente" se refiere a obtener lo que uno se propone con los mínimos costos posibles.

En este caso utilizamos el término "eficiente" para subrayar que el Estado mexicano ha logrado cumplir con sus objetivos de legitimación, por medio de elecciones periódicas, con el menor costo posible, es decir, sin tener que ceder, y ni siquiera compartir, el poder con fuerzas opositoras.

elecciones, ha sido una democracia porque se ha cumplido con los procedimientos y no por la existencia de un pluralismo real o alternancia del poder. Ciertamente es que el Estado se ha ocupado de evitar que en los procesos electorales compita una fuerza política opositora real. Sin embargo, los gobiernos en México siempre han llegado al poder gracias a sus triunfos en las elecciones. Por tanto, los procesos electorales en México, por lo menos hasta 1988, han contribuido a legitimar al sistema.²²

Sin embargo, las elecciones no han sido el principal pilar de la legitimidad en México: "...la legitimidad del gobierno y del Estado no se consiguió por la vía que suponía una Constitución de corte democrático representativo como era la de 1917, es decir, la vía electoral a la que diera vitalidad un verdadero sistema de partidos. En realidad ocurrió lo contrario; a partir de 1929, el partido del Estado impidió el desarrollo de un verdadero sistema de partidos y competencia electoral. La legitimidad no se logró por la vía de las urnas -vía que sólo existió en teoría y nunca en la realidad-, sino por la vía de la eficiencia gubernamental en el manejo de las relaciones y contradicciones corporativas".²³

En realidad la fuente de legitimidad más importante del sistema fue la capacidad del Estado para elevar los niveles de vida de la población; esto es, cumplir, parcialmente, con la segunda premisa de la mentalidad de la Revolución que fue la democracia económica, la justicia social. En efecto, algunos sectores de las clases medias y populares vieron, durante muchos años, cómo sus ingresos y su nivel de vida se elevaban con cierta constancia. El relativo éxito del modelo económico de sustitución de importaciones para el mercado interno permitió al Estado contar con una serie de recursos que significó un aumento neto de los niveles de vida de la población, en especial de los grupos corporativos, aunque continuó la desigual distribución de la riqueza.²⁴

²². Ver Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991, 265pp.

²³. Meyer, Op.cit., p.113.

²⁴. El aumento de los niveles de vida quedan claros si observamos las siguientes cifras: entre 1910 y 1987 el ingreso per cápita se cuadruplicó en términos reales; el número de analfabetas descendió de 79% a 6.1%; la esperanza de vida se elevó de 31 a 69 años; y en 1988 el 94% de la población contaba con servicios permanentes de salud.

Cifras citadas por Miguel de la Madrid Hurtado en *La política de la Renovación*, Diana, México,

En realidad la década de los años 50 y 60 fueron "años dorados" pues el "milagro mexicano" benefició a una parte importante de la sociedad. Y el crecimiento económico sostenido fue hasta hace algunos años, cuando inició la crisis económica de 1982, la gran legitimidad del sistema político mexicano.

El parcial cumplimiento de la segunda premisa de la Revolución, la justicia social, puede verse como un ejemplo del segundo criterio que David Beetham considera dentro de su concepto de legitimidad: el estado mexicano pareció cumplir con una de las principales metas que la sociedad mexicana se había planteado desde 1910. Asimismo, el relativo éxito del estado mexicano en promover la "justicia social" contribuyó a que el sistema político gozara, en alguna medida, de cierto grado de apoyo activo. Este es el tercer criterio de legitimidad que señala Beetham: muestras de consentimiento por parte de la población. Dichas demostraciones de consentimiento no fueron necesariamente espontáneas (recordemos que en México muchas de ellas son organizadas por el estado) pero sirvieron para, al menos, dar la impresión de que la sociedad civil reconocía la labor que con respecto a la justicia social desarrollaba el estado y que, por lo tanto, lo apoyaba.

La última premisa de la mentalidad de la Revolución fue el nacionalismo. El Estado mexicano sostuvo muchas veces una posición que se definió de nacionalista: en la expropiación petrolera, con respecto a la revolución cubana, en Centroamérica, etc. Este nacionalismo y relativa independencia con respecto de los Estados Unidos sirvió ampliamente al estado para legitimarse ante los ojos de la población. Por ejemplo, la posición mexicana en Cuba inudablemente sirvió para que la izquierda reconociera cierta legitimidad al Estado, si esto es posible.²⁵

A manera de recapitulación es posible afirmar que el sistema político emanado de la Revolución dispuso en algún grado de los tres criterios de legitimidad que David Beetham

1988, p.29.

²⁵. La posición mexicana con respecto de la revolución cubana fue de relativa autonomía e independencia frente a los Estados Unidos. En realidad México, es necesario recordar, siempre estuvo dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos en el marco bipolar de la Guerra Fría. Nunca adoptó posiciones realmente contrarias a los intereses estratégicos de los Estados Unidos.

sugiere dentro de su teoría: el respeto por las reglas establecidas (las elecciones), el cumplimiento con las metas de la sociedad (la justicia social y el nacionalismo) y, finalmente, contó con demostraciones de consentimiento por parte de la sociedad civil.

Por último, no pretendo afirmar que el estado mexicano haya cumplido cabalmente con las tres premisas de legitimidad o, tan siquiera, con una de ellas en su totalidad. Es bien sabido que los diferentes gobiernos mexicanos han violado las leyes y reglas codificadas, que el cumplimiento con las promesas revolucionarias ha sido, en todo caso, parcial y que la población mexicana ha dado muestras de descontento con las acciones gubernamentales. Sin embargo, parece innegable que el estado posrevolucionario mexicano logró, hasta hace recientemente, disponer de las fuentes de legitimidad de las que hemos hablado en esta investigación.

En la actualidad las fuentes de legitimidad del sistema político parecen haber perdido gran parte de su fuerza. La revolución parece haberse quedado atrás hace demasiado tiempo y, como elemento adicional, la situación económica por la que atraviesa nuestro país ha disminuído las posibilidades del estado mexicano para dar cabal cumplimiento a la promesa de justicia social. Por lo tanto, las fuentes tradicionales de legitimidad han dejado de ser lo útiles que fueron en el pasado. Este será el tema del siguiente apartado de la investigación.

1.2) Déficits de legitimidad en México

El sistema político mexicano ha enfrentado varios momentos de carencia de legitimidad desde el momento de su creación y gestación. Este apartado se dedica a revisar los momentos más importantes de pérdida de legitimidad del sistema político contemporáneo, esto es, desde 1968.

Diversas han sido las causas que han propiciado la falta de legitimidad; éstas van desde las cuestiones económicas hasta las electorales. Decir que un sistema político ha enfrentado varias carencias de legitimidad implica decir, a su vez, que las fuentes que han

legitimado a ese sistema han perdido parte -o la totalidad- de su fuerza y vigencia.

Empezando por la Revolución misma, que no podía vivir eternamente²⁶ ni tampoco le era posible legitimar al sistema hasta el "día del juicio final". En palabras de Rafael Segovia: "Cincuenta y siete años del poder ejercido por un solo y proteíco partido y sesenta y siete - desde la llegada de Obregón a la presidencia- de mantener este mismo poder dentro de un sólo y perpetuo grupo, son razones sobradas para explicar el desgaste de su legitimidad..."²⁷

En concreto, es posible señalar los siguientes momentos importantes de cuestionamiento de la legitimidad del estado mexicano contemporáneo: la represión contra el movimiento estudiantil de 1968 y la guerrilla urbana de los años setenta; la crisis económica de los años ochenta y, finalmente, el proceso electoral de 1988.

La década de los años sesenta presenció dos grandes enfrentamientos entre el estado y la población civil. El primero de ellos tuvo lugar entre 1964 y 1965 (los años del movimiento médico) y el segundo en 1968, el año del movimiento estudiantil. El movimiento médico se inició como una demanda salarial, puesto que los médicos reclamaban el pago de los aguinaldos correspondientes a diciembre de 1964 y algunas otras peticiones correspondientes

26. De hecho, Lorenzo Meyer afirma en su texto, ya citado, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, que ha habido ya dos "muertes de la Revolución Mexicana"; la primera fue hace unos 50 años. En 1943, recuerda Meyer, Jesús Silva Herzog afirmó que la Revolución Mexicana atravesaba por "una crisis muy seria" sin precedentes. Poco después Daniel Cosío Villegas concluyó, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, que la Revolución se encontraba en proceso de muerte y que quienes detentaban el poder hacía buen tiempo que no buscaban realmente cumplir con los postulados revolucionarios: "así pues, la primera muerte de la Revolución Mexicana tuvo lugar justamente cuando, a raíz de las circunstancias creadas por la Segunda Guerra Mundial, la élite política de nuestro país derrochaba optimismo y seguridad en sí misma bajo el liderazgo del "cachorro de la Revolución": Miguel Alemán. Fue entonces cuando los líderes mexicanos decidieron aventurarse a todo vapor por el camino de una modernización anárquica, por la vía de crear una industria altamente protegida que sirviera y, sobre todo, se sirviera de un mercado interno cautivo y sometido a la implacable disciplina del partido del Estado". pp-10-11 Sin embargo, los beneficiarios del "milagro mexicano" no aceptaron que la Revolución había muerto y afirmaron que sus banderas simplemente habían sido puestas al día.

La segunda muerte de la Revolución Mexicana "...llegó cuando, por un lado, se hizo evidente la imposibilidad de superar el subdesarrollo teniendo como base empresas públicas y privadas ineficientes y corruptas dentro de mercados protegidos pero pobres. Esa muerte también llegó cuando se hizo innecesario insistir en la "tercera vía" porque la bipolaridad de la Guerra Fría había desaparecido... En estas circunstancias, la élite mexicana pudo... dejar de pretender que sus acciones y objetivos seguían inspirados por ese formidable pero distante levantamiento masivo, popular, que tuvo lugar en México al principiar el siglo". pp.11-12.

27. Rafael Segovia, "El fastidio electoral" en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, *La vida política mexicana en la crisis*, El Colegio de México, México, 1987, p.21.

a sus becas. Poco a poco, el movimiento se extendió tanto en cuanto al número de huelguistas como con respecto al alcance de las peticiones que lo guiaron: "con el tiempo, dada la duración del movimiento, empezaron a expresarse planteamientos de democratización sindical, anclados en críticas más amplias sobre el autoritarismo del gobierno".²⁸ Después de cuatro paros laborales el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz usó la represión para combatir al movimiento.

El uso de la represión no estuvo limitado al movimiento médico. En realidad, como afirma Luis Medina, "de entrada, en su primer año de gobierno, Díaz Ordaz sentó la pauta: habría un límite a la negociación y estaba abierta la opción de la violencia estatal".²⁹ Represión fue también la respuesta del gobierno al movimiento estudiantil de 1968.

La cronología del movimiento de 1968 es de sobra conocida y por ello no se reproduce en este texto. Sin embargo, es necesario aclarar que el movimiento se inició con demandas muy limitadas (la renuncia de ciertos jefes policiacos, paro a la represión, etc) y evolucionó hacia cuestiones políticas de mayor importancia, como la abolición del delito de disolución social y la libertad de los presos políticos. El resultado final del movimiento fue la matanza de Tlatelolco el 2 de octubre de 1968. En adelante, la política gubernamental estuvo definida por un intento de acercamiento con las clases medias y por una política de reparto de ingresos.

La guerrilla urbana de los años setenta tuvo sus antecedentes en el movimiento de 1968: "la guerrilla urbana... fue producto de la actividad de estudiantes comunistas (disidentes) y no comunistas (cristianos) que tras Tlatelolco no vieron más salida frente a un poder que consideraban ensoberbecido que la lucha armada".³⁰ El presidente en turno, Luis Echeverría, usó nuevamente la represión y los dirigentes guerrilleros empezaron a caer. Ese fue el fin del movimiento.

El final de la década de los años sesenta y los años setenta, en suma, fueron años

²⁸. Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1993*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.207.

²⁹. *Ibidem*, p.208.

³⁰. *Ibidem*, p.225.

difíciles para la legitimidad de los gobiernos mexicanos correspondientes. Las demostraciones en contra de las políticas estatales y la represión a los movimientos populares pusieron en tela de juicio la legitimidad del estado mexicano. En concreto, es posible calificar estos períodos como una conjunción entre un déficit de legitimidad y una deslegitimación (en palabras de David Beetham), dos conceptos que revisé en el apartado dedicado a la teoría de guía esta investigación. Como se vió más arriba, un déficit de legitimidad implica que el estado no cumpla con las metas que la sociedad se ha propuesto. Por su parte, una deslegitimación es el resultado del retiro del consentimiento de la sociedad civil al estado.

El movimiento médico, el movimiento de 1968 y la guerrilla de los años setenta pusieron en tela de juicio las metas que el estado perseguía hasta entonces y la correspondencia entre ellas y las creencias de la sociedad. La respuesta estatal, la violencia, contribuyó a la creación de una deslegitimación puesto que varios sectores de la población, principalmente las clases medias, retiraron las demostraciones de consentimiento con las políticas gubernamentales y, en cambio, dieron muestras de descontento.

El siguiente momento importante en la pérdida de legitimidad del estado mexicano tuvo lugar en el año de 1982, cuando comenzó una crisis económica cuyo principal efecto fue el descenso de los niveles de la población en general y de las expectativas de recuperación en el futuro. La crisis económica obligó al gobierno de De la Madrid, y más tarde al del presidente Salinas, a intentar cambiar la naturaleza del modelo económico, transformándolo de uno casi exclusivamente orientado hacia el mercado interno en uno cuya fuerza motora son las exportaciones.³¹ El proceso de transición ha provocado grandes costos sociales, que seguirán en ascenso por lo menos en el corto plazo. Esto se debe, al menos en

³¹. En realidad, afirma Ernesto Fernández, la Revolución Mexicana adoleció de una falta de definición en cuanto al modelo de desarrollo; esto es, la Revolución no planteó una ideología, bien elaborada, en cuanto al modelo económico que debía guiar el futuro del país: "debe considerarse, en primer lugar, que la Revolución Mexicana no adoptó una doctrina o norma determinada de desarrollo económico. Por tal razón su política no se vio encajonada en un cuadro de fórmulas rígidas, previamente concebidas, de carácter económico y social. Su impacto sobre el desarrollo económico nacional dependió, más bien, de los efectos de su propia acción..." Ernesto Fernández, "La iniciativa privada y el Estado como promotores del desarrollo", en *México: cincuenta años de Revolución. La Economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p.601.

parte, a los efectos que ha tenido el hecho de que las antiguas empresas protegidas corran el peligro de ser destruidas por la competencia externa; a la constante devaluación del peso (necesaria para aumentar la competitividad de los productos mexicanos en el exterior) que ha provocado que la inflación sea un hecho corriente y constante mientras que los salarios se han mantenido por debajo del aumento de los precios. Además, la necesidad de disminuir el déficit fiscal ha llevado a los últimos gobiernos a dismantelar parte de los subsidios y servicios baratos que estaban destinados a proteger el nivel de vida de las capas mayoritarias.

La legitimidad que dio a los gobiernos posrevolucionarios el crecimiento sostenido terminó debido a la prolongada crisis económica, primero, y a los costos sociales provocados por el cambio en el modelo de desarrollo, después. "Sin la legitimidad que le daba al régimen postrevolucionario el crecimiento económico sostenido", afirma Lorenzo Meyer, "y con su capacidad menguada -aunque no eliminada- para mediar el conflicto entre los factores de la producción, el gobierno se encuentra cada vez más bajo presión, tanto del México encuadrado en las organizaciones corporativas como ese otro México, mayoritario, que está fuera de tales organizaciones y que por ello ha sido más golpeado por las adversas condiciones económicas".³²

En suma, la crisis económica de los años ochenta provocó la creación de un déficit de legitimidad del estado mexicano, nuevamente dentro de la definición de "déficit de legitimidad" de David Beetham (esto es, falta de correspondencia entre las demandas generales de la población y las políticas estatales). Como dije más arriba, una de las más importantes fuentes de legitimidad del sistema fue la capacidad del estado para sostener un crecimiento económico relativo y elevar los niveles de vida de la población. Esta parece ser una de las metas más importantes que el estado debe cumplir si es que quiere conservar su legitimidad (es decir, el segundo criterio de legitimidad que señala David Beetham). Sin embargo, la crisis económica provocó que la sociedad cuestionara la capacidad estatal para cumplir con la promesa de la justicia social. Indudablemente, esto repercutió enormemente

³². Meyer, Op.cit., p.75.

en la legitimidad del estado mexicano.

El proceso electoral de 1988 puede verse como el ejemplo más claro de ilegitimidad del sistema político mexicano contemporáneo, al menos a los ojos de varios sectores de la población. Las elecciones que llevaron a la presidencia a Carlos Salinas de Gortari crearon un escenario que nunca se había presentado en México: la posibilidad de que la oposición representara una opción viable frente al Partido hegemónico.³³ Pero además provocó reacciones en cuanto a la legitimidad de un gobierno constituido por una fuerza política que, algunos afirmaron, no había conseguido el triunfo electoral. Por lo tanto, ante las dudas sobre el resultado de las elecciones apareció una etapa de ilegitimidad, esto es, el primer criterio señalado por David Beetham y que expuse más arriba (es decir, si el poder político se adquiere de acuerdo con las reglas establecidas para ello).

Aún cuando Salinas fue proclamado el triunfador, obtuvo el menor número de votos que haya logrado un presidente desde la Revolución de 1910; 50.5% de los votos efectivos.³⁴

Las elecciones de 1988, indudablemente, constituyeron un golpe muy fuerte a la legitimidad del gobierno de Salinas, independientemente de los resultados de éstas: "durante muchos años se ha insistido en que los regímenes posrevolucionarios mexicanos no han sentado las bases de su legitimidad distinta a la electoral. Durante una época fue el origen revolucionario mismo; durante otra, la del milagro, fue el desempeño... En cualquier caso, la mayoría de los analistas siempre hemos asumido que el régimen mexicano contemporáneo ha sido, de una u otra forma, legítimo. Creo que la evolución de las elecciones mexicanas y la crisis de 1988 apuntan hacia una hipótesis más radical: la de la ilegitimidad del régimen, al

33. Juan Molinar afirma que "la crisis electoral del 6 de julio de 1988 tuvo dos grandes vertientes: por un lado, fue una crisis de legitimidad del conjunto de reglas formales e informales que normaban al sistema electoral y partidario... Por el otro lado, la elección del 6 de julio estuvo cerca de producir una crisis de control porque por primera vez en su historia el PRI se enfrentó a un escenario político en el que su derrota era una opción viable, ya sea que ésta fuera producida por el avance opositor o como consecuencia del faccionalismo del mismo PRI". Ver Molinar Horcasitas, *Op.cit.*, p.172.

34. De acuerdo con los resultados oficiales el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo el 16.8 por ciento de los votos totales y el Frente Democrático Nacional (FDN) el 31.1 por ciento. Los analistas dentro y fuera de México especularon que el resultado real, aproximado, fue: Partido Revolucionario Institucional (PRI) 42%; FDN 38%; y PAN 20%.

menos entre amplios sectores de la población mexicana".³⁵

Durante los primeros meses de su período presidencial, Salinas de Gortari tuvo que enfrentarse a grandes sectores de la población, en especial intelectuales y partidarios de los otros candidatos, que consideraban que si de alguna manera habría de legitimar su gobierno, nunca podría ser por la vía electoral. El resultado fue una constante presión de la sociedad civil sobre el gobierno. De acuerdo a Lorenzo Meyer, una de las formas que ha adoptado esta presión es la demanda por una democracia efectiva que permita a la sociedad una mayor participación en las decisiones económicas y políticas. Y la democracia, creo yo, está inevitablemente ligada al respeto de los derechos humanos.³⁶

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari implementó diferentes medidas para obtener la legitimidad de la que adoleció al inicio de su gobierno. Estas fueron de diversa índole, con un éxito más o menos considerable. Una de ellas, propongo, es la defensa activa de los derechos humanos.

En México existe una tradición, formal, de defensa de los derechos humanos. No tenemos más que revisar el capítulo II de la Constitución de 1917, que encuentra sus antecedentes en la de 1857, para dar plena cuenta de ello. Incluso varios intelectuales mexicanos del siglo XIX y del siglo XX debatieron la necesidad de respetar las garantías de los mexicanos.³⁷ Sin embargo, esta tradición formal no ha correspondido a las prácticas reales.

La legitimidad del sistema político mexicano ha residido hasta hace muy

³⁵. Molinar Horcasitas, Op.cit., p.176.

³⁶. En la Carta de París, adoptada el 21 de noviembre de 1990, firmada por varios gobiernos europeos establece: "El nuestro es el momento de satisfacer las esperanzas y expectativas que nuestra población ha deseado por décadas: un resuelto compromiso con la democracia basada en los derechos humanos y las libertades fundamentales; prosperidad a través de la libertad económica y la justicia social; y seguridad equitativa para todos los países". Y aún más "el gobierno democrático está basado en el deseo de las personas, expresado regularmente a través de elecciones libres y justas. La democracia tiene como su fundamento el respeto por la persona humana y la ley del derecho. La democracia es la mejor salvaguarda de la libertad de expresión, la tolerancia de todos los grupos de la sociedad, igualdad y oportunidad para cada persona". Citado en Friedrich Naumann Foundation. United Nations Headquarters, *Human Rights and Human Welfare: The Evolving Role of the United Nations*, Nueva York, Diciembre de 1991, pp.25-26.

³⁷. Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos*, CNDH, México, 1991.

recientemente, como ya hemos visto, en otras fuentes y no precisamente en las defensa de los derechos humanos. En todo caso, los derechos humanos que en el discurso estatal tienen más importancia son los que se refieren a cuestiones económicas y materiales y, sólo después, los políticos. Las palabras que a continuación se citan, escritas por el Lic. Miguel de la Madrid H., resultan muy indicativas de ello: "la Revolución de 1910 postuló la democracia social y económica porque los mexicanos supimos apreciar entonces que no bastaba la democracia formal y jurídica, si no existían al mismo tiempo las condiciones materiales, sociales y económicas para que hubiera realmente un gobierno popular; que la democracia y las libertades del hombre eran o pueden ser una mera quimera si no se dan las condiciones que propicien y apoyen la participación popular en todos y cada uno de los procesos de la vida social".³⁸

Decir que los derechos humanos forman parte de la retórica política mexicana no significa afirmar que formen parte de las fuentes de legitimidad del poder político. Como ya vimos arriba, la legitimidad del sistema ha radicado en otras fuentes; su origen revolucionario, primero y el desarrollo económico, después.

Sin embargo, como dije más atrás, estas fuentes de legitimidad ya no tienen la fuerza que en el pasado disfrutaron debido al desgaste del discurso revolucionario, a la crisis económica derivada del fracaso del modelo económico, a la crisis del sistema electoral y a las elecciones de 1988, entre otras causas. Indudablemente era necesario buscar y encontrar otras fuentes que legitimaran el sistema político mexicano. Una de ellas es la política oficial de respeto a los derechos humanos.

En la actualidad, el gobierno mexicano coloca a los derechos humanos en el centro del discurso oficial. De hecho, los derechos humanos se han convertido en uno de los pilares sobre los que el gobierno pretende sentar su legitimidad. Este cambio tiene que ver con dos factores. Primero, se relaciona con la importancia que los derechos humanos han adquirido en el nuevo escenario mundial. Segundo, responde a las presiones de la sociedad civil

³⁸. Miguel de la Madrid Hurtado, Op.cit., p.28.

organizada en favor del respeto de dichos derechos.

En el siguiente apartado haré una revisión del tema de los derechos humanos como discurso legitimatorio de los gobiernos en general. El capítulo dos de la investigación explorará más a fondo el tema de la organización de la sociedad civil en torno a los derechos humanos.

1.3) Los derechos humanos como cultura política

La Revolución Francesa empezó a institucionalizarse a partir de la Declaración de la Asamblea Nacional, el 26 de agosto de 1789. La Revolución Francesa concibió al respeto de la dignidad del hombre y de sus derechos como el nuevo centro de la legitimidad del poder político.

La Revolución creó un nuevo Estado de Derecho en el que el ejercicio del poder está supeditado al derecho positivo y al respeto de la dignidad y derechos del ciudadano. El derecho no sólo igualó a los hombres entre sí sino que también suprimió los privilegios y colocó al gobierno dentro de la esfera del derecho establecido. A partir de la Revolución francesa el hombre dejó de concebirse como súbdito y se convirtió en ciudadano.

La Revolución Francesa inició una nueva forma de legitimar al Poder Público: "en esta declaración, el factor legitimador del Poder Público, es el consenso ciudadano expresado no sólo en la Constitución, sino también en la participación ciudadana en la república. De tal forma que todo derecho ciudadano es, a la vez, responsabilidad ciudadana y viceversa".³⁹

A partir de la Segunda Guerra Mundial y de los horrores que se cometieron durante la conflagración mundial, los derechos humanos alcanzaron una aceptación y una universalización sin precedentes. Esto se debió, en primer lugar, al hecho de que los Estados Unidos libraron la guerra con la bandera de la defensa de los derechos humanos. Además, durante la Segunda Guerra Mundial se cometieron las mayores atrocidades en masa y se hizo

³⁹. Luis Ortiz Monasterio, "Hacia una política de Derechos Humanos" en Abraham Talavera (coord), *Ensayos sobre la modernidad nacional. La política mexicana y el cambio democrático*, Diana, México, 1989, p.260.

pública la decisión de un Estado de cometer un genocidio tan amplio. La reacción a esta matanza no podía ser otra que la creación de un amplio y extendido movimiento en defensa de la dignidad humana.

El discurso de los derechos humanos se ha extendido en todo el mundo, aunque desgraciadamente el discurso no siempre se ha visto acompañado de la práctica. La Declaración Universal de los Derechos Humanos es el documento más importante en esta materia. Es a partir de él que se llevan adelante todas las acciones mundiales en favor de los derechos de los hombres.⁴⁰ Este documento contiene un concepto de los derechos humanos que abarca, y une, derechos económicos, sociales y culturales en una relación interdependiente e indivisible con los derechos civiles y políticos.

La Organización de las Naciones Unidas ha tenido bastante éxito en la difusión de la idea de los derechos humanos. Además de la Declaración Mundial, existen múltiples leyes internacionales, en los ámbitos nacional y regional, para proteger la integridad mental y física de los seres humanos, para controlar el uso de la fuerza en situaciones de emergencia y reducir el sufrimiento humano en casos de guerra y rebelión.

Junto con la difusión y la legislación, las Naciones Unidas llevan a cabo una labor de escrutinio en cada país para descubrir cuál es el estado que guardan los derechos humanos en ellos y emite recomendaciones para que se cumpla con los tratados internacionales.

A finales del siglo XX los derechos humanos y el medio ambiente se han convertido en una parte central de la nueva agenda internacional. De acuerdo a Sergio Aguayo, algunas de las causas de esta creciente importancia son: "...el colapso del socialismo real y el final de la Guerra Fría, el desplome en la credibilidad de gobiernos y partidos, la persistencia de viejos problemas y la aparición de otros nuevos, el aumento en la escolaridad y la revolución en las comunicaciones. En mi opinión -agrega Aguayo- la principal razón sigue estando en la fuerza que tiene que un ser humano descubra que tiene derechos y que puede organizarse

⁴⁰. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, afirma que "es esencial, si no se quiere que el hombre se vea obligado a encontrar justificación, como último recurso, para rebelarse contra la tiranía y la opresión, que los derechos humanos se protejan por la norma del derecho". Citado en Friedrich Naumann Foundation, United Nations Headquarters, "Human Rights and Human Welfare...", Op.cit., p.27.

para defenderlos".⁴¹

En el nuevo escenario mundial, la comunidad internacional ha puesto especial énfasis en los derechos humanos y exige a los gobiernos su respeto, como lo reconoció el gobierno de Salinas de Gortari: "en el mundo, en el que nos proponemos participar con mayor intensidad, la adhesión a los Derechos Humanos ha sorprendido predicciones que veían en creencias, prácticas y antagonismos, muros intransitables a la voluntad de los pueblos. El apego a estos derechos es, sin duda, un poderoso motor del cambio que afecta a todas las naciones y que permea profundamente a la opinión mundial".⁴²

La Organización de las Naciones Unidas no es la única que lleva a cabo el escrutinio alrededor de los derechos humanos sino que existen otros actores que promueven la realización y cumplimiento de estos derechos: las personas por sí mismas, las organizaciones no gubernamentales, los académicos y los gobiernos.

El movimiento mundial en pro de los derechos de los hombres tiene en las organizaciones no gubernamentales -tema que será abordado el segundo capítulo- una de sus principales fuerzas motoras. De hecho, aún cuando la principal responsabilidad de la implementación de los derechos humanos descansa en los gobiernos de cada país, las organizaciones no gubernamentales tienen un papel central en su difusión y defensa. Asimismo, estas organizaciones son formadoras de opiniones y movilizan a una gran cantidad de personas. Sus opiniones, manifiestas en informes, tienen gran influencia en el mundo; tal es el caso de Amnistía Internacional.

En suma, la gran contribución de las ONG al movimiento en pro de los derechos humanos ha sido lograr que éstos, junto con el tema del medio ambiente, hayan adquirido prioridad en la nueva agenda internacional y en las políticas gubernamentales nacionales. En el siguiente capítulo de la investigación analizaré las características, la evolución y el trabajo realizado por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México.

⁴¹. Sergio Aguayo, *Auge y perspectivas de los derechos humanos en México*, mimeo.

⁴². Carlos Salinas de Gortari, discurso pronunciado al presidir la inauguración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Véase: Presidencia de la República, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos*, Talleres Gráficos de la Nación, México, s.f., p.10.

Capítulo 2. La sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos

En México existen pocos análisis que expliquen la influencia de la sociedad civil en los procesos de cambio institucional y gubernamental. Actualmente se considera que la sociedad civil, junto con el Estado y el mercado, es uno de los tres principales actores e interlocutores en la definición de las políticas de desarrollo y del nuevo orden internacional.⁴³

Aquí intentaré abordar este problema a través del estudio de las organizaciones no gubernamentales como expresión de aquellos sectores más movilizados y politizados de la sociedad civil.

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, creadas a partir de la Segunda Guerra Mundial, deben entenderse como aquellas "organizaciones laicas o religiosas, nacionales o internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos, y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos o partidos políticos y por contar con la confianza de la población que atienden".⁴⁴

Por otro lado, es necesario aclarar que las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México no sólo se explican por los sucesos acaecidos en la dinámica interna del país, sino que también se han visto alimentadas por los conceptos y actividades desarrolladas por otras organizaciones de carácter civil formadas en el exterior. Por lo tanto, será necesario analizar, y a ello se dedica un apartado de este capítulo, cuál ha sido esa influencia al interior de la sociedad civil organizada en México. En síntesis, el reto estriba en evaluar la influencia que han tenido las ONG de DH sobre la reciente política del gobierno

43. De acuerdo a Viviescas, Sarmiento y Arcos, se ha llegado a plantear la superación de la "trinidad": países desarrollados-países socialistas-países del tercer mundo, por una nueva: Estado-mercado-sociedad civil, como el marco en el cual se debe definir la problemática del desarrollo.

Fernando Viviescas, Libardo, Sarmiento y Oscar Arcos, "Organizaciones no gubernamentales y proceso político", en *Perfiles liberales*, año 6, no.27, 1992, pp.5-6.

44. Sergio Aguayo, "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano", en *Foro Internacional*, Vol.XXXII, núm.3, enero-marzo de 1992, p.325.

mexicano respecto a los derechos humanos.

Por último, conviene aclarar que resulta difícil elaborar una historia definitiva de la organización civil en torno a los derechos humanos debido a la falta de información escrita sobre el tema. Para suplir esta carencia decidí elaborar una serie de entrevistas con especialistas en el campo. Estas fuentes serán la base para elaborar una historia de derechos humanos en México.

2.1) Esfuerzos de organización de la sociedad civil en México

Tradicionalmente el régimen autoritario mexicano ha tenido una gran capacidad para imponer su voluntad, ya sea por medio del consentimiento de los gobernados, por la cooptación o por el uso de la fuerza.⁴⁵ Al respecto, Sergio Aguayo afirma: "hasta hace relativamente poco tiempo la regla era que aquellos individuos o movimientos sociales que se salían de los arbitrarios límites impuestos por la lógica autoritaria se enfrentaban a la violencia".⁴⁶

Las víctimas de este uso de la fuerza han sido numerosas a lo largo de la historia contemporánea de México: la masacre de sinarquistas en León (1946); la golpiza de henriquistas en la Alameda Central de la Ciudad de México (1952); la matanza de campesinos en Chilpancingo, Guerrero (1960); la agresión a los navistas en San Luis Potosí (1961); el asesinato del líder campesino Rubén Jaramillo y de su familia en 1964, la masacre estudiantil de 1968 y la represión contra el movimiento urbano de los años setenta.

Parece existir consenso, entre los principales actores que en México han defendido la causa de los derechos humanos, acerca de que el movimiento de la sociedad civil en favor de éstos en el país nació con el movimiento estudiantil de 1968. De hecho, el pliego petitorio de los estudiantes reivindicaba algunos derechos humanos: libertad a los estudiantes y presos

⁴⁵. Sergio Aguayo Quezada, *Auge y Perspectivas de los derechos humanos en México*, mimeo.

⁴⁶. Sergio Aguayo Quezada, *Seguridad Nacional y Derechos Humanos en México*, mimeo.

políticos, derogación del delito de disolución social, indemnización a los familiares de los muertos y heridos, castigo a los culpables de la represión.⁴⁷

Es indudable que el movimiento de 1968 representa un parteaguas dentro de la historia reciente del país. Algunos analistas afirman que a partir de esta época empezó a gestarse y a madurar una serie de movimientos sociales en México, tanto en el ámbito rural como en las ciudades. Desde entonces, el espectro de demandas se ha ido ampliando a diversos temas que van desde la educación popular, la comunicación y la artesanía hasta los derechos humanos, la agrotecnología y la vivienda; la solidaridad a los refugiados centroamericanos, el medio ambiente, la ecología, los derechos de los jóvenes y de las mujeres, entre otras.⁴⁸ Así, el movimiento en favor de los derechos humanos debe inscribirse dentro de este esfuerzo de movilización que dio inicio durante los años setenta y que se ha prolongado, sobre todo durante los años ochenta, hasta la fecha.⁴⁹

Una de las consecuencias del movimiento de 1968 fue la aparición de una serie de movimientos guerrilleros en diversas zonas del país. El gobierno mexicano utilizó la represión y la desaparición forzosa para atacar estas guerrillas y justificó el uso de la fuerza aduciendo razones de estabilidad y seguridad de la nación. La "Guerra Sucia" mexicana, como se le llamó a estos eventos, empezó a mediados de los años sesenta y terminó entre 1977 y 1980.

El clima de represión provocó la creación de las primeras organizaciones no gubernamentales que se formaron con el objetivo específico de encontrar a sus familiares desaparecidos. El 6 de agosto de 1977 apareció el "Comité pro Defensa de Perseguidos,

47. Se afirma, también, que Rosario Ibarra, la madre de un estudiante desaparecido durante la represión de los años 70, fue la iniciadora del movimiento en pro de los derechos humanos en el país.

48. Sobre el tema de la organización popular puede verse: Rafael Reygadas, "En la dura batalla por la democracia", *Cuadernos de educación popular*, No.8, Centro de Estudios Euménicos, México, noviembre de 1991, p.33. Citado en Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, "Elecciones en México: la sociedad civil y las organizaciones", México, 1992, pp.5-6.

49. Los principales movimientos sociales en México han sido promovidos por campesinos, indígenas, obreros, clases medias (médicos, estudiantes universitarios y maestros) y empresarios, si tomamos en cuenta la pretensión de estos últimos de ser representantes de la sociedad.

Para una breve historia y caracterización de los movimientos sociales en México, puede verse: Samuel León e Ignacio Marván, "Los movimientos sociales en México (1968-1983). Panorama general y perspectivas", en *Estudios Políticos*, vol.3, núm 2, abril-junio de 1984, pp.5-18.

Desaparecidos y Exiliados Políticos de México" para cumplir con estos objetivos.

La discusión en torno al tema de los derechos humanos se expandió, y adquirió mayor fuerza, en 1984 con la formación de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria". Las primeras organizaciones que utilizaron el nombre de derechos humanos en México aparecieron durante los años ochenta, como es el caso de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Aun cuando en este momento existían grupos que defendían dichos derechos en México, en especial grupos de izquierda, el concepto que privilegiaban era el de "fin a la represión", puesto que dentro de su discurso no cabía el término "derechos humanos". Quizá la renuencia a utilizar el término se debió a que durante esos años los derechos humanos se asociaban con la política exterior de los Estados Unidos. En consecuencia, "la defensa de los derechos humanos se presentaba como otro instrumento de la potencia para intervenir en asuntos internos de México".⁵⁰

Otro factor en la historia de la creación de una conciencia de los derechos humanos, y la aparición de las organizaciones no gubernamentales, es el terremoto de 1985 que "...no sólo sacudió la tierra; también removió la conciencia de muchos mexicanos que, en el marco de una situación de emergencia, descubrieron su capacidad de acción independiente de la tutela gubernamental".⁵¹ Los sismos del 85 provocaron también que se hicieran públicos algunos casos de tortura al quedar al descubierto algunos cadáveres, con signos evidentes de tortura, en los escombros del edificio de la Procuraduría General del Distrito Federal.⁵²

Las elecciones de 1988 representan otro parteaguas desde el punto de vista de la organización civil en torno a los derechos humanos. Después de 1988 se presentó un auge en la formación de ONG debido a que "las elecciones fueron otra vía de involucramiento de la sociedad civil en los procesos para cambiar al sistema político y su realidad social".⁵³

50. Sergio Aguayo Quezada, *Seguridad Nacional y Derechos Humanos en México*, mimeo.

51. Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", "Los derechos humanos en el México actual", en *Estrategia*, No.96, noviembre-diciembre de 1990, p.74.

52. Los cadáveres pertenecían a Ismael Jiménez Pérez, estudiante de Contaduría de la Universidad Nacional Autónoma de México; al abogado Saúl Ocampo Abarca, cuyo cuerpo fue descubierto en la cajuela de un automóvil en el estacionamiento del edificio; y a Johnny Hernández Valencia, acusado de pertenecer a una banda relacionada con robos bancarios y otros delitos.

53. Joy Lee Peebles Lane, *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: su*

Además, para este momento existía una mayor seguridad personal de la que había para aquellas personas dedicadas al tema de los derechos humanos durante los años setenta. Esto se debió, al menos en parte, a la apertura de espacios políticos y al incremento de la participación popular en los procesos políticos, resultado de las reformas electorales efectuadas hasta el momento.⁵⁴

2.2) La influencia del exterior sobre los derechos humanos en México

La influencia del exterior en la creación de una conciencia de derechos humanos en nuestro país ha sido muy importante. Primero, porque algunas ONG del exterior, concretamente Amnistía Internacional (AI) y Americas Watch (AW), defendieron a víctimas de violaciones en el país. Segundo, porque los refugiados centroamericanos y sudamericanos en México sensibilizaron a ciertos sectores de la sociedad civil mexicana acerca del tema de los derechos humanos.⁵⁵

Fueron las organizaciones no gubernamentales del exterior -Amnistía Internacional y Americas Watch, entre otras- quienes primero pusieron en la conciencia pública el concepto y la práctica de los derechos humanos.

Amnistía Internacional es una organización pionera en el tema de los derechos

formación y esfuerzos para realizar cambios socio-políticos, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, enero de 1993, p.53.

Además de la movilización que surgió con motivo de las elecciones de 1988, que favoreció a la creación de ONG de DH, la frustración de muchas personas como resultado de los procesos electorales pudo haber sido otro factor para que se organizaran otros grupos en pro de los derechos humanos.

⁵⁴. La reforma política de 1978 abrió la esfera política electoral a nuevos partidos, en especial de izquierda. Diez años después, con las elecciones de 1988, varios partidos y organizaciones se unieron en un frente que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia de la República.

⁵⁵. Mariclaire Acosta relata esta experiencia de la siguiente manera: "Por esas épocas (los años 70) llegaron a México los exiliados sudamericanos quienes les dieron a los derechos humanos un significado concreto, reconocible. 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 hechos, pautas y a encontrar responsables. Reconocimos en la lucha por los desaparecidos mexicanos nuestra lucha por los derechos humanos". Ver: Americas Watch, *Derechos Humanos en México ¿una política de impunidad?*, Planeta, México, 1991, p.8.

humanos. En México, AI defendió a varias víctimas de la represión estudiantil de 1968. De hecho, la creación de la sección mexicana de AI fue una respuesta directa a la protección que dio esta organización a los presos del movimiento estudiantil de 1968.

A pesar de la magnífica labor que desarrolló AI, parece evidente que la influencia y los resultados que podían obtener las organizaciones exteriores eran limitados cuando no existía una contraparte nacional.⁵⁶

Durante la década de los años setenta, y gran parte de los ochenta, en México no era bien visto que activistas extranjeros trataran de defender los derechos humanos en nuestro país. Por su parte, los extranjeros mostraban una falta de interés en el tema de los derechos humanos en México. De acuerdo a Sergio Aguayo, esta falta de atención se debió a "una especie de acuerdo implícito para reducir la atención a México (en el tema de los derechos humanos) y que sustentaba, además, dos mitos muy generalizados: México es un país tan complejo que ningún extranjero puede entenderlo y el nacionalismo mexicano no acepta intromisiones en asuntos internos".⁵⁷

Por otra parte, en México, durante muchos años, la preocupación por los derechos humanos se concentró en las violaciones que ocurrían fuera del territorio nacional. A ello contribuyó el hecho de que la violación de dichos derechos fuera mucho más evidente en los regímenes autoritarios del sur del Continente. Además, los Estados Unidos dirigieron su atención hacia esa región y nuestro país no era un foco de atención importante puesto que México cumplía con el principal interés de la potencia del norte, esto es, la estabilidad.

Por lo tanto, en México gran parte de la preocupación por el tema de los derechos humanos se dirigió hacia los refugiados sudamericanos, durante los años setenta, y los centroamericanos, que llegaron al país en la década de los años ochenta. Los sudamericanos llegaron a México huyendo de los regímenes militares del Cono Sur mientras que los

⁵⁶. De acuerdo a Mariclaire Acosta, el primer informe sobre derechos humanos que circuló en México, elaborado en español por una ONG estadounidense, fue elaborado por America's Watch. Este informe pudo producirse y circular porque ya existían organismos mexicanos que, por un lado, proporcionaron información y, por otro lado, se encargaron de la circulación y distribución de ese material.

⁵⁷. Sergio Aguayo, *Seguridad nacional...*, mimeo, p.8.

centroamericanos eran refugiados de guerra.⁵⁸

Surgieron entonces varias organizaciones no gubernamentales en el país interesadas en prestar ayuda a esos refugiados, muchas de ellas formadas por las iglesias mexicanas. Hubo varias organizaciones no gubernamentales que se preocuparon en proporcionar ayuda a estos grupos, por ejemplo, las Diócesis de San Cristobal, Tapachula y Tehuantepec. Además se formaron otras ONG en distintos lugares del país pero todas compartieron ciertas características: trabajaban de forma independiente una de otras y enfrentaron problemas derivados a la escasez de recursos.⁵⁹

Otra de las contribuciones de los extranjeros fue el intento de promover la coordinación entre las ONG mexicanas. Durante los primeros años de la década de los ochenta una ciudadana alemana se propuso esta tarea pero el intento no resultó fructífero en parte debido a la percepción de que esta acción "venía del exterior". De cualquier forma, las ONG mexicanas lograron canalizar ayuda necesaria para los refugiados centroamericanos.

2.3) Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos

Las causas que dieron y dan origen a la creación de las organizaciones no gubernamentales son diversas: "la sistemática y generalizada violación a los derechos humanos, la represión, la violencia institucionalizada, la existencia de regímenes políticos que impiden la vigencia de los derechos humanos, las crisis de los estados de derecho, la falta de democracia, etcétera. Y a nivel más general la existencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; o bien, acontecimientos internacionales que atentan o favorecen a los derechos humanos, y la existencia de redes de ONG a nivel nacional e internacional".⁶⁰ En

⁵⁸. México tiene tradición de dar asilo político a los perseguidos en América Latina. Por ello, México reconoció la figura de asilado político pero fue hasta 1990 cuando empezó a reconocer la figura de "refugiado".

⁵⁹. Ver, Sergio Aguayo, *Seguridad nacional...*, mimeo, pp.6-7.

⁶⁰. J. Guillermo Domínguez Yañez, "El papel de las organizaciones civiles en la promoción y defensa de los derechos humanos" en *Estudios Políticos*, Tercera Epoca, No.10, 1992, p.181.

México, además de las causas anteriores, la creación de las primeras ONG respondió al intento de algunos miembros de la sociedad civil por contrarrestar la política de represión y desaparición usada por el régimen político mexicano durante los años sesenta y setenta.

Las organizaciones no gubernamentales "son una expresión del esfuerzo de ciudadanos independientes que se interesan y preocupan por el impulso y proceso de organización social, con objetivos de ayuda mútua, de participación, capacitación, promoción, educación, defensa y recreación democrática de la sociedad".⁶¹

Las organizaciones no gubernamentales son importantes dentro del movimiento de defensa de los derechos humanos debido a la naturaleza misma de los DH. Si concebimos a los derechos humanos como una reivindicación de la sociedad frente al poder público⁶²; entenderemos que los gobiernos no defienden los derechos humanos, sólo tienen la obligación de protegerlos. Es la sociedad civil la que se encarga de defender sus derechos cuando el estado no cumple con su obligación, como Estado, de protegerlos.⁶³

En el caso de México, las organizaciones no gubernamentales son importantes, además, porque "en numerosos estados mexicanos, y especialmente en las zonas rurales remotas, estas organizaciones son la fuente de información más importante sobre las violaciones a los derechos humanos. Además, las organizaciones independientes de derechos humanos vienen desempeñando un importante papel proporcionando auxilio a las víctimas que buscan una reparación".⁶⁴

La importancia de las ONG radica en el hecho de que son la voz de la sociedad organizada. De acuerdo a Miguel Sarre, las ONG "significan, dentro de una sociedad muy poco organizada, un intento o una estructuración que capta las demandas y necesidades

61. *Ibidem*, p.179.

62. Algunos filósofos de los derechos humanos discuten sobre si el único sujeto pasivo, aquél que tiene la obligación y el deber de cumplir y proteger los derechos del sujeto activo (titular de los derechos) es el Estado o si pueden serlo también los particulares. Algunos sostienen que, aún cuando los agentes de violación sean los particulares, el estado es culpable de su incapacidad de dar vigencia a los derechos humanos. Véase: Patricia Zamudio Grave, *Los derechos humanos en México: contenidos discursivos y representaciones*, Tesis de maestría, FLACSO, México, junio de 1990, p.9.

63. Entrevista con Mariclaire Acosta, presidente de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

64. Amnistía Internacional, *México, tortura e impunidad*, EDAI, Madrid, 1991, p.7.

sociales y las plantea a las autoridades".⁶⁵ Son un mecanismo de articulación de demandas: "cumplen funciones de articulación entre los macroniveles de decisión y los microniveles de ejecución en las bases de la sociedad..."⁶⁶

Las ONG, por lo tanto, no representan a la totalidad de la sociedad. Los grupos que han formado organizaciones no gubernamentales de derechos humanos han sido, principalmente, personas vinculadas con la Iglesia, víctimas de violaciones y sus familiares, académicos y juristas y activistas socio-políticos. Sin embargo, las ONG son cada vez más numerosas, por lo que podemos afirmar que tienden a ser más representativas de los intereses de la sociedad civil: "el desarrollo cuantitativo y cualitativo que los organismos no gubernamentales de derechos humanos han tenido en los últimos años es indudable. Este espectro organizativo propició los espacios para que un número creciente de ciudadanos denunciara hechos que atentaban contra su dignidad, al tiempo que contribuyó al fortalecimiento de un debate nacional, sobre la necesidad de contruir una auténtica cultura de respeto a los derechos humanos. En el pasado este reclamo era inexistente y no formaba parte de nuestra cultura política. Ahora es una urdidumbre más de un nuevo tejido social emergente".⁶⁷

2.4) Evolución de las ONG y del movimiento pro derechos humanos en México

Las organizaciones no gubernamentales en la actualidad son distintas de las primeras

⁶⁵. Entrevista con Miguel Sarre.

En México no es posible afirmar que la sociedad, como un conjunto, esté bien organizada. Son algunos sectores los que, compartiendo algún interés específico, deciden dar cuerpo a un grupo que trabaje en favor de ese interés. Por ello, es imposible afirmar que las Organizaciones no gubernamentales sean una expresión de toda la sociedad y que reflejen sus intereses. Las ONG's son expresión de aquellos sectores más movilizadados y politizados de la sociedad.

A pesar de lo anterior, es innegable que en México ha habido un proceso de organización muy importante, sobre todo a partir del terremoto de 1985. Muestra de ello es el gran número de organizaciones civiles que actualmente existen y se siguen formando.

⁶⁶. Fernando Viviescas Monsalve, Libardo Sarmiento Anzola, Oscar Arcos Palma, "Las ONGs: nuevos escenarios, nuevos retos", en *Perfiles Liberales*, Año 6, No.27, 1992, pp.4-9.

⁶⁷. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, "Informe sobre los Derechos Humanos en México", México, septiembre de 1992, p.36.

que se formaron en el país. Y el movimiento de la sociedad civil en pro de los derechos humanos también ha evolucionado desde sus primeras épocas a la fecha. Tentativamente propongo tres etapas en la historia de las ONG: la primera iría de 1977 a 1984; la segunda de 1984 a 1990 y la última de 1990 a la fecha.

Entre 1977 y 1984, como se dijo más arriba, eran pocas las organizaciones no gubernamentales que se dedicaban a defender derechos humanos. Se caracterizaban por aglutinarse en torno a dos temas en especial: los desaparecidos (recordemos que es la época de la "Guerra sucia" en México) y los refugiados latinoamericanos.

En estos años las ONG trabajaban de forma independiente unas de otras y eran pocos los recursos de los que podían disponer. Sus intereses eran más bien localistas e inmediatistas; en el sentido en que se preocupaban por dar satisfacción sólo a aquellas demandas por las que se habían organizado.

Las metas de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, y los mecanismos que han seguido para alcanzarlas, han evolucionado de acuerdo a las circunstancias imperantes en el país. En un principio, su principal actividad era la denuncia. Durante los años setenta y la primera mitad de los años ochenta, los objetivos que perseguían eran más bien difusos. Se limitaban a defender conceptualmente los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a dar a conocer el significado del concepto de "derechos humanos" y a crear una conciencia de que en México se violaban dichos derechos. En ese momento se privilegiaban los derechos a la vida y a la integridad física de los mexicanos. Los procedimientos para alcanzar estos objetivos se restringían, generalmente, a la denuncia pública de casos específicos de violaciones.

Durante la etapa inicial de creación de ONG, por una parte, el movimiento en favor de los derechos humanos estaba bastante fragmentado, en parte porque la izquierda, que era la que padecía la mayor parte de la represión, no aceptaba el término de "derechos humanos". Como dije más arriba, se inclinaba por el de "fin a la represión" y "libertad a los presos políticos". Por otra parte, quienes trabajaban con los exiliados políticos en México actuaban dentro de las reglas del juego del sistema político. El trabajo de las organizaciones se

circunscribía casi exclusivamente a la defensa y protección de los exiliados políticos.

Poco a poco las metas y los alcances de las ONG se fueron ampliando debido a que el tema de los derechos humanos logró encontrar una mejor acogida entre la sociedad y el gobierno mexicanos.

La segunda etapa de las ONG, que va de 1984 a 1990, presenció una apertura de espacios cada vez mayores para el tema de los derechos humanos dentro de la sociedad mexicana, en especial entre la sociedad organizada. Esto se debió, en parte, a la llegada de los refugiados centroamericanos entre 1979 y 1980, que le dieron parte de su significado al término, y a que la izquierda comenzó a reivindicar el tema de los derechos humanos.

En el año de 1984 se formaron dos organizaciones que han resultado muy importantes en el tema; la Academia Mexicana de Derechos Humanos, que logró aglutinar a una amplia variedad de intelectuales y activistas, y el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", una organización religiosa. Las dos organizaciones tuvieron un papel protagónico en la defensa de los refugiados en México y se convirtieron en un vaso comunicador entre las organizaciones internacionales y las organizaciones nacionales interesadas en defender los derechos humanos.

Las Organizaciones no gubernamentales empezaron, entonces, a trascender el papel que hasta ese momento se habían asignado, el de la denuncia y creación de una "cultura de los derechos humanos" -como se le llamaba en ese momento-, y entraron en una fase de propuesta en la que replantearon el papel entre gobernantes y gobernados.

Las metas de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos se fueron ampliando; se plantearon la necesidad no sólo de defender casos específicos sino de presentar alternativas y proponer modificaciones en el sistema jurídico para promover un mayor respeto de estos derechos. Es decir, las organizaciones han dejado de actuar casi exclusivamente en torno a casos y ahora trabajan también en torno a las causas primeras de violación --este es el caso de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, por citar el ejemplo más representativo. Las ONG intentaron no sólo actuar alrededor de casos de violaciones ya ocurridos sino trabajar en la fase de prevención, capacitación y propuesta de

soluciones.

La tercera etapa, que va de 1990 a la fecha, se caracteriza por un crecimiento importante en la creación de ONG debido, en parte, a que el tema de los derechos humanos se encuentra ampliamente legitimado. El concepto de derechos humanos se ha ampliado hasta cubrir los derechos de las "tres generaciones". Esta etapa ha presenciado importantes esfuerzos de coordinación entre las ONG, con resultados importantes. Estos esfuerzos son la creación de la red de derechos humanos "Todos los derechos para todos" y algunas otras redes como "Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia".

El movimiento en favor de los derechos humanos también ha cambiado desde sus etapas iniciales hasta la fecha. Al principio no era posible ni siquiera hablar de un movimiento como tal; más bien eran pequeños grupos dentro de la sociedad que intentaban darse a escuchar. El número era más bien pequeño y los diferentes grupos estaban desvinculados y poco comunicados. Esto quizá se deba a que, como dije más atrás, la izquierda no aceptaba el término de "derechos humanos".

Las organizaciones de la Iglesia sirvieron de vínculo entre los distintos grupos interesados en el tema. Y hubo una organización en especial, esta vez una organización laica, que jugó el papel de aglutinador: la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Esta organización fue una plataforma en donde empezaron a confluir diferentes personas y organizaciones y se empezaron a dar cursos sobre derechos humanos.

Hoy en día ya se puede hablar de un movimiento pro derechos humanos en México, gracias al trabajo de mucha gente y de muchas organizaciones, tanto nacionales como internacionales, que contribuyeron a que se creara una conciencia y se abriera un espacio para el tema. El movimiento en favor de los derechos humanos cuenta ya con una base organizativa, una estrategia, metas definidas, cierta capacidad de movilización. Es un movimiento que tiene permanencia y una base institucional. Han crecido los puntos de contacto y comunicación así como la colaboración entre las distintas organizaciones que lo componen. Las publicaciones de las ONG son cada vez más elaboradas, más comprehensivas y sus informes más detallados.

Como se verá más adelante, las ONG de derechos humanos tienen en la actualidad distintas características, estrategias y formas de actuar. Asimismo, existen algunas organizaciones que mantienen una distancia mucho más crítica que otras frente al poder público. Por esa razón, algunas organizaciones colaboran más que otras con el organismo creado por el gobierno en materia de derechos humanos.

2.5) Caracterización de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos

De acuerdo a Guillermo Domínguez, las Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos comparten las siguientes características:⁶⁸

1. Su composición tiende a ser pluralista;
2. Son organismos de concertación;
3. Su organización y funcionamiento interno debe ser democrático;
4. Es indispensable que las ONG no respondan a intereses políticos ni partidistas;
5. Deben mantener, en forma permanente, la comunicación con los sectores de la sociedad civil, las organizaciones políticas y las autoridades gubernamentales;
6. Quienes las dirigen deben estar atentos por lograr los objetivos de su constitución y por la vigencia de los derechos humanos en el país y en el mundo;
7. Son entidades privadas sin fines de lucro, con alcances regionales, nacionales e internacionales. Algunas, incluso, gozan de algún tipo de status consultivo en organismos intergubernamentales, especialmente en las Naciones Unidas;
8. Se constituyen con base en determinados principios respecto a los cuales existe consenso universal.

Es posible agregar otros elementos a esta caracterización. Incluso es posible discutir algunas de las premisas que, de acuerdo a Guillermo Domínguez, son propias de las

⁶⁸. Domínguez Yañez, Art.cit., p.179-183.

organizaciones no gubernamentales.

En primer lugar, y como veremos más abajo, considero que las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos no están totalmente despolitizadas. Como cualquier grupo formado por personas, las ONG tienen una particular visión del mundo y de la forma en que debieran darse las relaciones entre los individuos; por lo tanto, cada una tiene una visión de cómo debiera ser la relación entre gobernantes y gobernados. Por esa misma razón, no todas las ONG logran conjuntar un grupo plural a su interior.

En segundo lugar, y muy relacionado con el punto anterior, las ONG de derechos humanos no necesariamente están desvinculadas de los partidos políticos. Existen nexos indirectos e informales -no orgánicos- entre algunas organizaciones no gubernamentales y los partidos políticos. Generalmente los nexos se deben a que algunos miembros de las ONG tienen afiliaciones partidistas.

Es posible distinguir varios tipos de organizaciones de acuerdo a su campo de acción, su alcance geográfico, el tipo de población o de actividad a la que dedican sus servicios e incluso su adscripción ideológica.

Ninguna organización no gubernamental tiene la posibilidad de ocuparse de todos los derechos humanos contenidos en la Declaración Universal ni mucho menos pueden dedicarse a defender los derechos humanos de las "tres generaciones". En mayor o en menor medida todas restringen su mandato a alguna de ellas. La mayor parte de las organizaciones sostienen un concepto amplio de derechos humanos pero en la práctica se dedican a defender, implícita o explícitamente, sólo algunos de ellos. Por lo tanto es posible diferenciar entre organizaciones que se dedican a reivindicar los derechos de la llamada "primera generación", es decir los derechos civiles y políticos; los que dirigen sus esfuerzos a la defensa de la "segunda generación" de derechos humanos, los económicos, sociales y culturales, y los que, más recientemente, buscan incorporar a la "tercera generación", de "solidaridad" o los "nuevos derechos humanos", que incluyen el derecho a la paz, al desarrollo, a un medio ambiente sano y que defienda a la ecología, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, a ser diferente, a la libre determinación de los pueblos, etc.

Las ONG, además, se distinguen de acuerdo al área geográfica en la que trabajan: internacional (como Amnistía Internacional), regional (la Comisión para la defensa de los derechos humanos en Centroamérica, por ejemplo), nacional (como Americas Watch) e incluso se puede pensar en organizaciones que trabajan por los derechos humanos en un área más restringida, local. Es necesario aclarar que en México no existe aún una ONG que trabaje nacionalmente. La mayor parte de las organizaciones trabajan en un área local.

Existen organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que se dedican a defender a grupos específicos de la sociedad; en pro de las mujeres, de los niños, de los indígenas, de los desposeídos, etc.

Las ONG representan, como reflejo de los distintos grupos de la sociedad, posiciones diferentes. Por ello, podemos también afirmar que tienen algún tipo de adscripción ideológica. A final de cuentas tenemos que recordar que "del concepto que tengamos sobre los derechos humanos dependerá nuestra concepción de los límites del poder, de sus orígenes, y de su distribución, del papel de las instituciones intermediarias, en suma, de un proyecto nacional per se". Y "...discutir los Derechos Humanos es algo más que un ejercicio filantrópico, es una discusión en torno al poder, es una discusión sobre la democracia".⁶⁹ Obviamente, cada grupo de la sociedad concibe de distinta manera la forma en la que debe estructurarse el poder político.

Se pretende que la defensa de los derechos humanos es una defensa que sólo tiene una causa común: la dignidad humana. Y esta pretensión no deja de condicionar la lucha de las ONG. Sin embargo, la mayor parte de ellas, al estar formadas por hombres, no pueden escaparse a representar cierto tipo de ideología. Por eso, podemos distinguir entre ONG laicas (como la Comisión Nacional de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos) y ONG religiosas (el Centro Fray Francisco de Vitoria o el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez), por ejemplo. También es posible distinguir entre organizaciones con tendencias ideológicas de izquierda (EUREKA, por ejemplo) y organizaciones más

⁶⁹. Luis Ortiz Monasterio, "Los derechos humanos y nuestra transición democrática" en *Acta*, Año 1, no.1, diciembre de 1990, p.5.

plurales (como la Academia Mexicana de Derechos Humanos). Por lo tanto, la problemática de los derechos humanos "...trasciende el ámbito de la juridicidad y se sitúa en la entraña misma de la relación entre estado y sociedad. El primero como agente responsable de la vigencia de los DH; encargado de construir los canales institucionales que permitan a la segunda ejercerlos en plenitud. Y ésta última, como el titular -cada ciudadano- de los mismos".⁷⁰

2.6) Tres organizaciones no gubernamentales de derechos humanos

En México actualmente existen aproximadamente trescientas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos. Ante la imposibilidad de realizar un estudio detallado de todas ellas, haré una revisión de la historia y el trabajo de tres organizaciones de derechos humanos de la ciudad de México que, creo, son más o menos representativas de la variedad de ONG que existen en el país y del espectro ideológico de la sociedad. Estas tres organizaciones son EUREKA (antes el Comité Pro Defensa de los Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos), posiblemente una de las organizaciones de derechos humanos más antiguas en México y con tendencia ideológica de izquierda; el Centro de derechos humanos "Fray Francisco de Vitoria", una organización formada por la Iglesia Católica; y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, quizá una de las organizaciones más plurales, que puede colocarse al centro de las dos anteriores.

2.6.1) EUREKA

La creación de esta organización, que nació el 6 de junio de 1977, se inscribe en un contexto político caracterizado por la desaparición de muchos estudiantes y opositores en

⁷⁰. Zamudio Grave, Op.cit., p.89.

general a finales de los años sesenta y los años setenta. Ya hemos visto que durante los años setenta el gobierno mexicano usó la represión para contener a la "guerra sucia" mexicana. Las madres de muchos de los estudiantes desaparecidos durante estos años formaron el Comité que, formalmente, inició sus labores el 5 de agosto de 1977.⁷¹

Eureka es una de las organizaciones de derechos humanos más antiguas en México, aunque hay que decir que, durante sus etapas iniciales, este Centro no hablaba de "derechos humanos" sino que se refería a la necesidad de combatir la represión y de defender a las víctimas de esta práctica, en parte porque este término no entraba dentro del lenguaje político de la izquierda debido a que ésta, como ya hemos visto, identificaba el concepto de "derechos humanos" con la política exterior de los Estados Unidos. Sin embargo, en muchos círculos se considera que la creadora de esta ONG, Rosario Ibarra, es la fundadora del movimiento en pro de los derechos humanos en el país.

Por lo tanto, la formación del Comité fue una respuesta a: 1) la problemática de los desaparecidos, 2) el uso sistemático de la tortura por la policía, y 3) la necesidad de una amnistía política en México.

Eureka considera que durante los años setenta hubo cerca de 2,000 presos y 57 exiliados políticos y que hubo víctimas de la represión en gran parte del país; Guerrero, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, el Distrito Federal, etc.⁷² Con estos datos, los familiares de las víctimas comenzaron a movilizarse para localizar al desaparecido o defender al preso. Poco a poco, varias de estas familias cobraron conciencia acerca de sus experiencias y sus métodos para defenderse de las violaciones. Durante los años setenta diversos grupos locales, en especial familiares de las víctimas, empezaron a unirse para formar grupos más fuertes. Uno de estos grupos locales, con sede en Monterrey, formuló una convocatoria a otros grupos con el fin de trabajar en conjunto. Este fue el origen del Comité Pro Defensa de los Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos.

⁷¹. Este grupo es conocido como "las Doñas" porque, durante muchos años, los miembros de esta organización fueron principalmente mujeres.

⁷². Véase Joy Lee Peebles Lane, *Op.cit.*, p.66.

Las principales demandas del Comité han sido: la abolición de la tortura; el desmantelamiento de las fuerzas paramilitares; una respuesta oficial sobre el paradero de los desaparecidos; amnistía para todos los prisioneros políticos y el fin de la represión gubernamental.⁷³

Los miembros del Comité, en su inicio, fueron exclusivamente las víctimas de la represión y de la desaparición forzosa. Esta organización estaba formada por una asamblea general integrada por familiares de prisioneros, desaparecidos y exiliados políticos. La comisión coordinadora estaba integrada por dos representantes de cada grupo local. El consejo político se componía por grupos de apoyo a las familias. El consejo estaba formado por grupos solidarios, sindicatos, campesinos, estudiantes y representantes de los tres partidos de izquierda más importantes en aquél momento (el Partido Comunista Mexicano, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Revolucionario de los Trabajadores).

En diciembre de 1979 el Comité hizo un llamado para establecer un Frente Nacional contra la Represión. Este frente fue un grupo de apoyo para el Comité y estaba formado por 54 organizaciones. Dicha organización aún existe, con importancia y membresía disminuida.

Eureka considera que la única forma en la que se pueden detener las desapariciones y la represión es por medio de la voluntad política del gobierno. Por ello, las acciones del Comité tienen el objetivo de presionar al gobierno para que repare y detenga las desapariciones, los encarcelamientos y la represión.

Eureka trabaja principalmente por medio de acciones públicas; denuncias tanto dentro como fuera del país, mítines, marchas, plantones, huelgas de hambre. Parte de la estrategia de Eureka consiste en el uso de la prensa nacional e internacional, con el objetivo de defender casos concretos de violaciones a los derechos humanos.

En un principio el concepto de derechos humanos de Eureka se restringió a la defensa de los derechos civiles. Sin embargo, el uso paulatino que han hecho otras organizaciones del concepto "derechos humanos" han modificado el propio concepto de esta ONG. Ahora,

⁷³. Human Rights Internet Reporter, *Directorio de organizaciones de derechos humanos: América Latina y el Caribe*, vol.13, Nos. 2 y 3, enero de 1990, p.368.

Rosario Ibarra, fundadora del Comité, concibe a los derechos humanos de manera mucho más amplia: "...derechos humanos son todos. Derechos humanos son la vida, la salud, la vivienda, la educación, la recreación...es una gama muy amplia".⁷⁴

Indudablemente, la contribución de Eureka al movimiento de derechos humanos ha sido muy importante. Primero, porque fue una de las organizaciones pioneras de derechos humanos. Esta experiencia influyó a muchos otros grupos que después formaron otras organizaciones. Segundo, y a nivel más concreto, porque logró presionar al gobierno para que amnistiara a unos 1,500 presos y cesaran unas 2,000 órdenes de aprehensión en el año de 1978.

2.6.2) Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria"⁷⁵

Esta centro, creado el 26 de noviembre de 1984, es una organización religiosa, católica, formada por la Orden de los Dominicos de Santiago en México. Desde 1978 la Orden de los Dominicos tiene como una de sus cuatro prioridades apostólicas en el mundo trabajar por la justicia y la paz.

A principios de los años ochenta, con el apoyo de la Orden de Predicadores (Frailes Dominicos), el Socorro Jurídico Cristiano de El Salvador (una ONG de DH) abrió una oficina en México. La prioridad de esta ONG fue asistir a los refugiados salvadoreños en México.

El Socorro Jurídico cerró su oficina en México en 1984. Ese mismo año el Centro "Fray Francisco de Vitoria" asumió gran parte del trabajo de dicha organización. La idea de crear el Centro provino de la Orden de los Predicadores, al considerar que tienen la obligación de denunciar la injusticia en la sociedad. El "Fray Francisco de Vitoria" es

⁷⁴ Citado en Joy Lee Peebles Lane, Op.cit., p.69.

⁷⁵ La biografía y el pensamiento de Francisco de Vitoria puede consultarse en: Fr. Gonzalo Balderas, O.P. "Fr. Francisco de Vitoria, O.P.: Fundador del derecho internacional", en *Justicia y Paz*, Año 1, No.2, enero de 1985, pp.5-8 y Mauricio Beuchot, "Los derechos humanos y su fundamento según Francisco de Vitoria", en *Justicia y Paz*, Año VIII, No.29, enero-marzo de 1993, pp.11-15.

directamente apoyado y mantenido por la Orden de los Dominicos. Es necesario aclarar, sin embargo, que esta ONG ha contado, desde un principio, con la colaboración de laicos para llevar a cabo su trabajo. La mayoría de los que trabajaron, y que trabajan en ella, tienen como antecedente la participación personal en las comunidades eclesiales de base de la Iglesia católica.

Esta ONG trabaja para defender y promover los derechos humanos fundamentales de los pobres y para crear conciencia entre los estudiantes universitarios. El objetivo del Centro es, de acuerdo con sus estatutos, "la defensa de los derechos de la persona humana, sobre todo la de los pobres, por los cuales Jesucristo mostró especial preferencia". La organización define a los derechos humanos como "los derechos universales que se refieren a la dignidad humana y que se tienen que concretar a través de normas jurídicas, sociales, morales o religiosas, inculcadas en un medio social determinado, que posibiliten el desarrollo pleno de toda persona humana".⁷⁶ De acuerdo al Centro "Fray Francisco de Vitoria" "la defensa de los derechos humanos por parte de la Iglesia, procede directamente del Evangelio de Jesucristo. La Iglesia es consciente de su papel en este campo..."⁷⁷

El mandato del Centro se extiende al área geográfica de México, Centroamérica y el Caribe. En los últimos años el trabajo del Centro se ha ido centrando en la violación a los derechos humanos en México.

De acuerdo a los estatutos del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", sus funciones son promover la investigación y el análisis sobre los derechos humanos; recopilar datos sobre casos de violaciones y defender, legalmente, a las víctimas; hacer conciencia sobre el concepto en el interior de la sociedad civil y fomentar la cooperación con personas e instituciones que defiendan los derechos humanos.

De acuerdo a los estatutos la prioridad para el Centro es la defensa de los derechos de

⁷⁶. Véase Joy Lee Peebles Lane, *Op.cit.*, pp.76-77.

⁷⁷. El documento *Justicia en el mundo* declara que "La misión de predicar el Evangelio exige, en la actualidad, que nos consagremos a la liberación integral del hombre; y esto, desde ahora, durante su existencia terrena. Por esta causa, la Iglesia tiene el derecho, más exactamente, el deber, de gritar la justicia en los planos social, nacional e internacional, y de denunciar todas las formas de injusticia cuando los derechos fundamentales del hombre y su salvaguarda lo reclamen".

la llamada "primera generación", es decir, los civiles. Esto se debe a que el Centro se plantea la obligación de ayudar, de manera inmediata, a los grupos desposeídos y más necesitados para cumplir con el mandato cristiano de amor a Dios y al prójimo.

El Centro considera que las causas de violación de los derechos humanos se centran en la incapacidad del estado para erradicar la corrupción. Además, las violaciones a los derechos humanos están condicionadas por la injusticia social. Esta ONG no señala responsables de la injusticia social pero considera que los excesos del sistema económico contribuyen a la permanencia de ésta. Otra de las causas de violaciones que el Centro encuentra tiene origen en la violación previa de otros derechos: "...compartimos con otras ONG de derechos humanos a nivel nacional o local la experiencia de que muchas de las violaciones a los derechos humanos individuales que registramos, tienen su origen en la violación anterior de otros derechos, y ocurren frecuentemente cuando la población se organiza, para demandar pacífica y legalmente el respeto de éstos".⁷⁸

Para el "Fray Francisco de Vitoria" las violaciones se evitarán cuando exista la voluntad, por parte del estado, de erradicar la corrupción al interior de los cuerpos de vigilancia del orden y se imparta justicia. En este sentido, en México persisten las violaciones a los derechos humanos -asegura el "Fray Francisco de Vitoria"- debido a que las medidas gubernamentales en esta materia sólo intentan paliar o "maquillar" las situaciones violatorias y no las destruyen desde su raíz.

El Centro considera que la tarea de dar vigencia a los derechos humanos corresponde al estado. Sin embargo, debido a la incapacidad de éste para erradicar las causas de violación, sugiere que la sociedad civil debe asumir dicha tarea. Para ello, la sociedad debe constituir un frente social que se oponga a las violaciones y que actúe en aquellas áreas en donde el estado no cumpla su función de garante del respeto de los derechos humanos.

Las actividades del Centro se dividen en varias áreas:

a) área jurídica: proporciona asesoría gratuita y defensa legal a los que carecen de

⁷⁸. Miguel Concha Malo, "La situación de los derechos humanos en México y el Centro de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C.", Mimeo, p.7.

recursos. El Centro cuenta con un recién inaugurado despacho jurídico que está manejando casos de violaciones a los derechos humanos, aunque no siempre ha podido dar seguimiento a los casos de violaciones. En los últimos años su trabajo en esta área ha sido principalmente la asesoría;

b) área de difusión: el centro publica mensualmente el boletín *Kisa* ("Hacer justicia" en idioma tojolobal) y trimestralmente la revista *Justicia y Paz* con el objetivo de difundir casos específicos de violaciones y de temas relacionados con los derechos humanos. Además el Centro organiza, y colabora con otras organizaciones, diversos eventos de difusión, con especial atención en los derechos humanos y otras manifestaciones culturales. Este Centro organiza cursos y talleres populares de formación y capacitación de derechos humanos y publica informes acerca de la situación de los derechos humanos en el país y en otras áreas del continente;

c) área de formación y capacitación: esta área tiene dos funciones: colabora con las actividades del Centro y proporciona servicio de consulta documental y asesoría sobre derechos humanos en general.

d) área de investigación: el Centro realiza investigación teórica y de campo, a nivel interdisciplinario, sobre la materia.⁷⁹

2.6.3) Academia Mexicana de Derechos Humanos

En 1983 un grupo de amigos y conocidos, con interés en los derechos humanos, concibieron la idea de formar una organización que sirviera de foro para discutir, promover y fomentar una cultura de los derechos humanos. Esta organización fue la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), fundada en 1984.

⁷⁹. Véase Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", Información sobre el Centro, en *La Jornada*, 20 de enero de 1991. Además puede consultarse el Tríptico del Centro. Sobre la forma en la que trabaja el centro "Fray Francisco de Vitoria" puede consultarse, del propio Centro, "Metodología para la investigación de casos y situaciones de violación a los derechos humanos (experiencia de una organización no gubernamental)", en *Justicia y Paz*, Año V, No.20, octubre-diciembre de 1990, pp.7-12.

La Academia Mexicana de Derechos Humanos, una de las ONG de derechos humanos más antigua en el país, es una organización privada y sin fines de lucro. Su objetivo es constituirse en una instancia de promoción del estudio, investigación, enseñanza, difusión y concientización del público con respecto a los derechos humanos en México; así como la promoción de su respeto en el país y en América Latina.⁸⁰

La Academia se define a sí misma como una organización no gubernamental, independiente y plural. En efecto, si atendemos a la composición de este organismo, la diversidad de sus miembros le garantiza, de manera bastante amplia, dicha característica de pluralidad.⁸¹

Los objetivos que persigue la AMDH son principalmente académicos y de difusión. No es una instancia de denuncia de violaciones. De acuerdo a Porfirio Muñoz Ledo, miembro de la AMDH, el objetivo de la Academia es "defender causas y no casos".⁸²

Cuando la AMDH empezó a realizar sus labores la mayor parte de los medios, en especial la prensa, no utilizaba el término de derechos humanos. En este contexto se dio la discusión sobre la naturaleza del trabajo que debía cumplir la Academia; de difusión o de defensa activa. La idea que prevaleció al final fue que debía cumplir con la labor de promover una cultura de derechos humanos y que, por tanto, la organización pondría énfasis en la discusión y la enseñanza.

Inicialmente, las actividades que realizó esta organización consistieron en intentar introducir el tema de los derechos humanos en el debate público, como parte de la vida política nacional. Con tal fin se organizaron coloquios, mesas redondas y conferencias. En efecto, la labor de difusión de este organismo contribuyó a legitimar el tema de los derechos humanos tanto en la sociedad como en el gobierno. La Academia colaboró, con este propósito, con varias instituciones académicas y públicas; entre ellas la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y el

80. Tríptico.

81. Ver el Tríptico de la organización.

82. Citado en Joy Lee Peebles Lane, Op.cit., p.70-71.

Instituto de Protección al Consumidor.

El concepto que la Academia Mexicana tiene sobre los derechos humanos, resultado de la labor antes mencionada, es un concepto amplio, que incluye a las "tres generaciones": considera derechos individuales, sociales, políticos, laborales, económicos, etc. Sin embargo, esta organización ha puesto diferente énfasis en distintos momentos a un derecho a otro, dependiendo del interés de los miembros en cada momento. Los temas de interés para la Academia han variado de acuerdo a las circunstancias del país, aunque es posible señalar algunas constantes -la educación sobre derechos humanos, por ejemplo.

Dije más arriba que casi todas las ONG dedicadas a la defensa de los derechos humanos tienen un concepto amplio de este tema; puesto que afirman que su mandato principal es la Declaración Universal y los Tratados Internacionales en este materia. Sin embargo, las ONG se especializan en algunos temas y dejan de lado otros. Este es también el caso de la AMDH. La Academia se ha ocupado poco de los derechos de la tercera generación.

De acuerdo al Acta Constitutiva de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, los objetivos de la AMDH son: defender los derechos humanos; promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos; fortalecer la comunicación con individuos e instituciones, extranjeras e internacionales, que trabajen en la defensa de los derechos humanos; recopilar información y documentación sobre la situación de los derechos humanos en el mundo en general, en América Latina y en México en lo particular; difundir y publicar los resultados de investigaciones y discusiones sobre los DH y fomentar la educación sobre la problemática de los derechos humanos.

En la actualidad la AMDH mantiene los programas de Educación y Derechos Humanos; Difusión y Publicaciones; Estudios sobre Migrantes; Derechos Políticos; Derecho a la Comunicación y la Unidad de Documentación. Uno de los principales esfuerzos dentro del área de difusión ha sido un programa de educación e información sobre el tema de los derechos humanos por medio del radio.

Indudablemente una de las principales preocupaciones de la Academia Mexicana de

Derechos Humanos fue la de asistir a los refugiados centroamericanos en México y tuvo, en realidad sigue teniendo, un papel muy importante como mecanismo de enlace entre muchas organizaciones no gubernamentales, tanto de defensa de derechos humanos como de otro tipo (en especial para proporcionar ayuda a los refugiados e inmigrantes). La Academia ha publicado varios libros acerca de la situación de los refugiados centroamericanos.

Otra de las tareas más importantes de la AMDH ha sido la enseñanza. Por ello, en enero de 1987 se formó la Unidad de Cursos y Programas Educativos, con el objetivo de coordinar, sistematizar y dar publicidad a todos los aspectos de las actividades educativas de la institución.⁸³

Los tres programas más importantes de la AMDH son:

a) Educación y Derechos Humanos. El objetivo de este programa es promover una cultura de los derechos humanos a través de la educación. Dentro de esta área los proyectos específicos son cursos anuales interdisciplinarios en materia de derechos humanos, foros sobre educación y derechos humanos, seminarios sobre educación básica y derechos humanos, cursos sobre educación popular y derechos humanos, derechos políticos, legislación nacional y derechos humanos, los derechos de las mujeres y de los niños, jóvenes y derechos humanos, entrenamiento para personal de ONG;

b) Derechos políticos. Desde 1991 el tema de los derechos políticos es una de las preocupaciones más importantes de la AMDH. El objetivo es fortalecer el proceso de transición democrática en México a través de la sociedad civil. Este programa se especializa en el entrenamiento y capacitación de los derechos políticos en México. Los proyectos específicos dentro de esta área son: organizar delegaciones de observadores en las elecciones

83. Algunas de las actividades de la Academia Mexicana en este campo han sido el Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, en colaboración con el Departamento de Humanidades de la UNAM (se imparte anualmente desde 1985); el Taller Regional de Educación Popular y Derechos Humanos, en colaboración con el Consejo para la Educación de Adultos de América Latina, el Centro Latinoamericano de Investigaciones para la Paz y el Programa de Formación de la Acción para la Investigación Social; el Primer Taller Introductorio al conocimiento de los derechos humanos y su relación con el sistema de justicia penal, en colaboración con el Instituto Nacional de Ciencias Penales; cursos radiales sobre derechos humanos; sesiones de capacitación para organizaciones campesinas y una campaña de correspondencia para mantener la comunicación con organizaciones afines.

Human Rights Internet Reporter, *Directorio de organizaciones...*, Op.cit., p.356.

nacionales, publicar materiales sobre democracia y derechos humanos, realizar análisis técnicos sobre la tinta indeleble que se usa en las elecciones, crear una red de organizaciones no gubernamentales interesadas en promover la democracia y entrenar promotores de los derechos políticos;

c) Estudios de migración. Su objetivo es la investigación y la defensa de los inmigrantes centroamericanos en México y de los latinoamericanos en Estados Unidos. Los principales proyectos dentro de esta área son la organización de conferencias y actividades académicas y la formulación de propuestas sobre la defensa de los derechos de los inmigrantes.

La composición plural de la AMDH ha impedido que esta organización tenga concepciones únicas respecto a las causas últimas de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, se afirma que, siguiendo las diversas publicaciones de esta ONG, las causas, a grosso modo, podrían ser: 1) la situación de marginalidad social y de pobreza en la que se encuentra gran parte de la población; 2) la corrupción institucionalizada dentro de los cuerpos de seguridad del estado y la impunidad con la que cuentan esos cuerpos policíacos; 3) la falta de capacidad para implementar procesos electorales que no estén sujetos a dudas en cuanto a su legalidad y legitimidad.⁸⁴

La AMDH considera que el estado tiene la obligación de garantizar el respeto de los derechos humanos. Esta ONG, a grandes rasgos, considera que *debe existir una coparticipación entre el estado y la sociedad en la tarea de defender y respetar los derechos humanos*. La concepción de derechos humanos de la Academia no propone la necesidad de un rompimiento con el Estado: "nosotros no estamos en contra del gobierno -aclara Sergio Aguayo- estamos a favor de los derechos humanos. Esta idea le permite a la Academia, en algún momento dado, entablar un diálogo o realizar programas conjuntos con alguna instancia del gobierno si considera que éste actúa correctamente. La Academia también puede

⁸⁴. Esta es una tesis de Patricia Zamudio, Op.cit. Sergio Aguayo aclaró que es difícil hablar de concepciones fundamentales en cuanto a este tema debido a la pluralidad de los miembros que forman la Academia. Las tres tesis expuestas arriba, afirma Aguayo, pueden ser las causas de violaciones que consideren algunos miembros de la Academia pero no comprometen las opiniones de la AMDH.

oponerse al gobierno si éste actúa incorrectamente".⁸⁵

La Academia ha tenido un interés especial en efectuar la observación de los procesos electorales debido a que considera que una de las causas de violación de derechos humanos está en la falta de democracia (como procedimiento y como justicia social). Por ello, esta organización se ha esforzado en proporcionar ayuda a grupos locales para que se organicen y estén capacitados para observar y recopilar datos sobre los resultados de elecciones locales y estatales. La AMDH, en este contexto, publicó un *Manual para observar la jornada electoral de 18 de agosto de 1991*.

La AMDH colabora con otras ONG de derechos humanos, en especial proporcionándoles acervo especializado en el tema para la consulta pública y apoyando algunas estrategias de promoción de los derechos humanos. El centro de documentación de este organismo, abierto a todo el público, es el mejor de su clase en México. Cuenta aproximadamente con unos 4000 libros y documentos y más de 300 periódicos y revistas sobre derechos humanos. El centro de documentación intercambia información con más de 100 instituciones de derechos humanos en el mundo. Además, durante algún tiempo, la AMDH llevó a cabo un proceso diario de selección, procesamiento y clasificación de recortes de cinco periódicos nacionales sobre la situación de los derechos humanos.

Finalmente, esta ONG ha tenido un papel muy importante en la labor de difusión y concientización del público acerca de los derechos humanos y ha servido enormemente como medio de enlace entre otras ONG dedicadas al tema.

A manera de recapitulación se puede decir que este capítulo de la investigación revisó la historia de la organización civil en torno de los derechos humanos con el objetivo de hacer

⁸⁵. Entrevista con Sergio Aguayo. Además, Aguayo agrega que las instancias gubernamentales de derechos humanos se legitiman con la práctica.

Debido a ello, se ha afirmado que la Academia "privilegia la legalidad y no impugna al Estado en sus políticas; no propone acciones repelentes o subversivas; la cultura de los derechos humanos se promueve desde la legalidad y para la legalidad". Patricia Zamudio, Op.cit., p.102.

notar que la sociedad organizada en México ha alcanzado un papel muy importante en la definición de los temas cruciales sobre los que el Estado debe trabajar. Como se dijo más arriba, las organizaciones no gubernamentales de DH, independientemente de sus diferencias, han logrado colocar el tema de los derechos humanos en el centro de las preocupaciones de la sociedad civil, esto es, han legitimado la lucha por la vigencia de los derechos humanos en México. Las ONG han creado conciencia acerca del concepto de derechos humanos y han movilizado el apoyo de una parte importante de la sociedad organizada.

En la actualidad es posible afirmar que el tema de los derechos humanos se ha convertido en una demanda constante de la sociedad civil sobre el estado mexicano. Esto equivale a afirmar que el estado mexicano necesita cumplir con dicha demanda si es que quiere ser legítimo, al menos con respecto a los fines que la sociedad y el estado pretenden conseguir. A este respecto es necesario recordar, como se vió en el primer capítulo de esta tesis, que, de acuerdo a David Beetham, uno de los criterios necesarios de un Estado legítimo es precisamente que cumpla con los fines últimos de la sociedad en su conjunto.

En el último capítulo de esta investigación intentaré explicar cuáles fueron las motivaciones internas del gobierno de Carlos Salinas para dar forma a una política activa defensa de los derechos humanos, esto es, intentaré demostrar que la política oficial de derechos humanos es un intento del estado por crear una fuente de su legitimidad.

Capítulo 3. La iniciativa estatal de defensa de los derechos humanos y la CNDH

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari delineó, entre 1989 y 1990, un proyecto general que articula la incorporación de todos los derechos humanos a las políticas del gobierno. Este proyecto es el de la modernización a través de la "Reforma del Estado". Así, Salinas explicó, durante la ceremonia de inauguración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que "por ser partes esenciales de nuestro lenguaje político compartido y una constante de nuestra historia, la vigencia permanente de los derechos y las libertades de los habitantes en nuestro territorio son objetivo de la reforma del Estado, meta que da sentido al crecimiento sostenido, propósito de la ampliación de nuestra vida democrática y condición indispensable para elevar el bienestar de la población. Por eso, la defensa de los Derechos Humanos es entrar en la modernización. La nuestra es una modernización para la libertad, se reconoce en nuestra historia y conjunta las acciones de hoy para satisfacer los objetivos de siempre".⁸⁶ Esta iniciativa estatal de defensa de los derechos humanos desembocó en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Asimismo, el Estado mexicano reconoce su lucha por los derechos humanos en acciones estatales del pasado y del presente y no relaciona dicha lucha con el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. El Estado, desde esta perspectiva, tiene su propia historia de defensa de los DH.

Mi argumento difiere del discurso estatal en dos sentidos: por un lado, la iniciativa estatal de defensa de los derechos humanos no está desvinculada de la experiencia de las organizaciones civiles, como espero haber mostrado en el capítulo anterior. Por el otro, los propósitos reales que pretende servir la iniciativa estatal pueden ser más amplios que aquellos planteados por el propio Estado. Tal vez el más fundamental, no reconocido por el Estado, es el de servir como fuente de legitimidad del sistema político.

⁸⁶. Carlos Salinas de Gortari, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos*, Op.cit., p.10.

El desarrollo de esta hipótesis requiere distinguir la acción estatal en el terreno de los derechos humanos desde una doble perspectiva: las acciones internacionales y las acciones internas. A su vez, las acciones estatales internas en materia de derechos humanos pueden estudiarse a través de dos elementos: la historia oficial y las acciones reales.

3.1) El papel del estado mexicano en escenarios internacionales

El presidente Salinas y la misma Comisión Nacional de Derechos Humanos relacionan los derechos humanos con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en primer lugar, y con los pactos y tratados internacionales firmados por México, en segundo lugar.

En consecuencia, Salinas de Gortari considera que los derechos humanos en México tienen su principal sustento jurídico en la Constitución de la República: "la defensa de los Derechos del Hombre ha sido principio fundador de los valores del pueblo mexicano y de la organización constitucional del Estado".⁸⁷ La Carta Magna, de acuerdo a la concepción oficial, contiene a la generalidad de los derechos humanos: "...nuestra Constitución recoge las garantías individuales y las destaca como sociales y responsabiliza al Estado con la prioridad fundamental de su defensa, protección y promoción".⁸⁸

El Estado mexicano ha señalado repetidamente su interés por la vigencia de los derechos humanos. Para él, su papel en escenarios internacionales en esta materia es una prueba indiscutible de su interés por el respeto de los derechos humanos.

En realidad, el papel internacional del estado mexicano en la defensa de los derechos humanos ha sido bastante destacado. En 1945, durante la conferencia de Chapultepec, México propuso que se incluyera la protección internacional de los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas. Además, México participó activamente en la discusiones sobre

⁸⁷. Salinas de Gortari, Op.cit., p.9.

⁸⁸. Salinas de Gortari, Op.cit., p.9.

la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En 1966 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los dos pactos entraron en vigor en 1976, cuando recabaron el número suficiente de firmas. México firmó estos dos Pactos pero hay que decir que los ratificó hasta 1981 y con algunas reservas debido a que consideró que algunas de las disposiciones de esos documentos violaban ciertas disposiciones de la Constitución y de otros textos legales.⁸⁹

México también ha tenido un papel destacado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establecida en 1959. Dentro del marco latinoamericano, México además forma parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el "Pacto de San José", firmada en 1969 (aunque México la ratificó hasta 1981 e incluyó una reserva y una declaración interpretativa). En 1979 se creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su Estatuto fue aprobado por la Organización de Estados Americanos en 1980. México no reconoce la competencia de esta Corte pero participa en ella con algunos jueces.

En 1986 México ratificó (en tiempo récord) la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1984.

México ha sido un activo promotor de los derechos de la "tercera generación", especialmente en la codificación del "derecho al desarrollo" con la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1974. Además México ha participado activamente en la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social y en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y protección a

⁸⁹. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estableció un Comité de Derechos Humanos para tratar casos de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones a sus derechos. Los Estados que aceptan la competencia del Comité se adhieren también al Protocolo Facultativo del pacto, que señala normas procesales para sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos.

México no ha ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto ni ha declarado reconocer la competencia del Comité de Derechos Humanos. El gobierno mexicano justifica esta decisión argumentando que el régimen jurídico mexicano puede corregir las fallas que existan en cuanto a la protección de los derechos humanos.

las minorías.

México ha tenido también una buena participación en cuanto a los derechos de las minorías. En 1931 nuestro país ingresó a la Organización Internacional del Trabajo y ha participado activamente en esa organización. En cuanto a los derechos de las mujeres México fue sede de la Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1975, que dio inicio al decenio de la mujer. México creó una Comisión de Ayuda a los refugiados en 1980 aunque no ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado por la Asamblea General en 1966.⁹⁰

3.2) El estado mexicano y la política nacional de derechos humanos

3.2.1) La historia oficial

La acción más importante del Estado mexicano en materia de derechos humanos es, indudablemente, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La creación de este "ombudsman", afirma el Estado, no debe verse como una acción aislada y sin precedentes.

La CNDH no reconoce su origen en la experiencia del movimiento social de defensa de los derechos humanos en el país.⁹¹ Más bien, se inscribe a sí misma dentro de la historia de las instituciones gubernamentales de protección social, creadas a partir de los años sesenta, que buscaban defender ciertos derechos en específico. Al respecto, Jorge Carpizo, primer presidente de la Comisión Nacional y posteriormente Procurador General de la República, considera que "en este siglo, a partir de la década de los setenta, se han creado organismos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente a la

⁹⁰. Benjamín Cuéllar, "Algunas reflexiones básicas sobre los Derechos Humanos", en *Acta*, Año 1, No.1, diciembre de 1990, pp.20-29 y Rodolfo Stavenhagen, "México y los derechos humanos", en *Justicia y Paz*, Año 3, No.1, noviembre de 1987, pp.15-21.

⁹¹. Sierra Guzmán, Op.cit., p.49.

administración pública o frente a la administración de justicia".⁹²

Los orígenes de la CNDH, de acuerdo a Jorge Carpizo, son los siguientes: la Procuraduría Federal de Consumidor, creada en 1975; la Dirección para la defensa de los derechos humanos en Nuevo León, de 1979; la Procuraduría de Vecinos en Colima, en 1983; la Procuraduría para la defensa del indígena en Oaxaca, en 1985; también creada en ese año, la Defensoría de los Derechos Universitarios en la Universidad Nacional Autónoma de México; la Procuraduría para la montaña en Guerrero, en 1987; la Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, en 1988; la Defensoría de los derechos de los ciudadanos en Querétaro, también en 1988; la Procuraduría Social en el D.F., en 1989; la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, en 1989 y la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos en ese mismo año.

3.2.2) Sustento jurídico y competencia de la CNDH

El sustento jurídico de los derechos humanos en México se encuentra en la Constitución de la República y en los tratados y pactos internacionales firmados y ratificados por México. Por lo tanto, cualquier referencia jurídica a los derechos humanos, tanto del presidente Salinas de Gortari como de la Comisión Nacional, es precisamente en torno a la Constitución.

La concepción oficial sobre los derechos humanos reconoce explícitamente su carácter natural: "son los inherentes a la naturaleza humana sin los cuales no se puede vivir como ser humano y que el Estado está obligado a respetar, proteger y defender".⁹³ De acuerdo al Lic. Jorge Madrazo, segundo presidente de la Comisión Nacional, los derechos humanos "son un conjunto de libertades, prerrogativas, que tienen los seres humanos por el sólo hecho de ser personas. Son las condiciones mínimas que debe reunir el ser humano, y a las cuales precisamente tiene derecho, para llevar una vida digna. Son consustanciales a la

⁹². Jorge Carpizo, *¿Qué es la CNDH?*, CNDH, México, 1990, pp.12-15.

⁹³. *Ibidem*, p.2.

naturaleza del ser humano".⁹⁴

La base jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue, inicialmente, el decreto presidencial del 6 de junio de 1990 por el que se creó dicho organismo, adscrito administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación. El 29 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ley que modificó algunas disposiciones y características de la Comisión con respecto al decreto. La nueva Ley le otorga a la CNDH carácter de órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene algunas diferencias con respecto del decreto presidencial que la creó. Estas diferencias se refieren a la adscripción administrativa, el alcance, la integración, los principales nombramientos, el procedimiento para presentar quejas y las obligaciones y responsabilidades de las autoridades gubernamentales.⁹⁵

El decreto que creó a la CNDH establecía que esa Comisión estaría adscrita administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación. La nueva Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos le otorga el carácter de órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. De acuerdo a Emilio Rabasa Gamboa, la CNDH "...tiene ahora plena autonomía, técnica, operativa y financiera, además de que tampoco queda sujeta a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, según la reforma que en ese sentido se aprobó en el mismo período de sesiones del H. Congreso de la Unión".⁹⁶

El decreto le asignaba a la Comisión menos funciones y atribuciones que la nueva Ley. El decreto le encargaba a la CNDH el objeto de "proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos" y le otorgaba seis atribuciones. La Ley prescribe a la CNDH el objeto de "la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico

⁹⁴ Entrevista con el Lic. Jorge Madrazo.

⁹⁵ Ver: Emilio Rabasa Gamboa, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, pp.1-33.

⁹⁶ Ibidem, p.2.

mexicano" y le da 14 atribuciones diferentes y más amplias.

La forma en la que se integraba la Comisión Nacional de acuerdo al decreto que la creó es distinta de la forma en la que se integra de acuerdo a las disposiciones de la Ley. El decreto establecía un Presidente, Consejo, Secretario Ejecutivo, un solo Visitador y los recursos que tenía la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Con la Ley la CNDH se integra por un Presidente, un Consejo, un Secretario Ejecutivo, hasta 5 Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, así como el personal profesional, técnico y administrativo necesario. El presupuesto lo elabora la propia Comisión y, a diferencia de antes, lo presenta directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El decreto establecía que las designaciones del Consejo y del Presidente de la CNDH eran facultad exclusiva del poder Ejecutivo Federal. La Ley establece que el nombramiento del Presidente de la CNDH debe contar con la concurrencia del Ejecutivo Federal y del Senado de la República.

El decreto sólo le confería al Presidente de la CNDH la facultad de solicitar información a cualquier autoridad. La Ley establece un título completo sobre las obligaciones y responsabilidades de las autoridades y servidores públicos, incluyendo sanciones específicas para quienes las incumplan.

Según el artículo tercero del reglamento interno de la CNDH, la Comisión tiene competencia para intervenir cuando haya habido: 1) violaciones administrativas, 2) vicios en los procedimientos o 3) se cometan delitos que lesionen a una persona o a un grupo, y tales violaciones, vicios o delitos a) fueren cometidos por una autoridad o servidor público, o b) fueren cometidos por otros agentes sociales cuya impunidad provenga de la anuencia o tolerancia de alguna autoridad o servidor público.

En realidad, la CNDH puede intervenir en una violación a los derechos humanos sólo cuando la autoridad no respeta una garantía constitucional individual. La Comisión no tiene competencia para intervenir en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales de fondo. Esta situación ha llevado a afirmaciones sobre la existencia de dos concepciones diferentes de

derechos humanos en el país: "en México, especialmente en las últimas décadas, se han acuñado y puesto en práctica por lo menos dos conceptos distintos de Derechos Humanos. Uno, concebido y practicado por el Estado y, otro, forjado por los sectores más dinámicos de la sociedad civil".⁹⁷

La concepción oficial sobre los derechos humanos es más o menos ambigua en cuanto a su amplitud. Por una parte, el concepto parece incluir a todos los derechos humanos⁹⁸; tanto los que contiene la Constitución como los incluidos en los pactos y tratados internacionales firmados por México. Sin embargo, en la práctica el organismo establecido por el gobierno mexicano para defender a los derechos humanos, la CNDH, no se ocupa de los derechos laborales ni de los derechos electorales.

Los dos primeros presidentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dieron razones sobre la renuencia de la CNDH para ocuparse de asuntos electorales: "si la Comisión interviniera en política, poco podría aportar al país y mucho perdería, pues la Comisión siempre debe guardar imparcialidad y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales".⁹⁹ Se aduce además la imposibilidad de sustituir a los órganos de calificación electoral.

El Dr. Jorge Carpizo ha explicado el por qué de la incompetencia de la CNDH en asuntos laborales. Las razones para justificar tal incompetencia se centran en las siguientes consideraciones: "a) en esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, luego no existe violación a los derechos humanos; b) no es posible sustituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito, y c) no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo".¹⁰⁰ De la misma manera, la Comisión no interviene en asuntos jurisdiccionales de fondo debido a que, afirma,

97. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., "Los derechos humanos en México ¿dos conceptos? ¿dos estrategias?", Art.cit., p.77.

98. Los textos constitucionales y legales mexicanos con respecto a los derechos humanos en México incluyen el reconocimiento de la generalidad de estos derechos. Quizá el problema más grave a este respecto se encuentra en que no existe un sólo texto legal que incluya a todos los derechos humanos y los reconozca como tales.

99. Carpizo, *¿Qué es la...*, Op.cit., p.10.

100. Carpizo, *¿Qué es la...*, Op.cit., p.23.

de hacerlo la CNDH se convertiría en un superpoder, por encima del Legislativo y del Judicial.

El gobierno ha intentado responder a las demandas sociales, en especial de las ONG de derechos humanos, con respecto a la amplitud del concepto estatal. Constantemente reitera su adhesión a la Constitución, que incluye derechos sociales y económicos, y su compromiso con los Pactos y Tratados Internacionales, algunos de ellos relacionados con los derechos electorales. Los derechos económicos, sociales y culturales son vistos como condiciones que favorecen el ejercicio de "nuestras libertades y derechos" mientras que el ejercicio de los derechos políticos forma parte del propósito de "ampliar nuestra vida democrática" y se les considera como "derechos que alcanzaremos de manera progresiva."¹⁰¹

3.3) El estado mexicano, la creación de la CNDH y la vigencia de los derechos humanos

La impecable historia formal del Estado mexicano en cuanto a la defensa de los derechos humanos, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, no siempre ha correspondido al estado real de la vigencia de los derechos humanos en México.

Ya he dicho, en el capítulo 2, que las violaciones a los derechos humanos en el país son parte de una vieja historia. También que el Estado mexicano ha hecho uso constante de la tortura y de la desaparición forzosa para extraer confesiones y, de acuerdo a las versiones oficiales, mantener la estabilidad.

Por ello, resultó importante que el Estado reconociera, abiertamente, que sus aparatos de seguridad cometían violaciones a los derechos de los mexicanos y que, al mismo tiempo, decidiera promover una política activa y explícita de defensa y vigencia de los derechos humanos, expresada a través de la creación de la CNDH y de algunas otras iniciativas estatales.

¹⁰¹. Ver Patricia Zamudio, *Los derechos humanos...*, Op.cit.

Como se vio más atrás, al interior del país ya existía el antecedente de varias organizaciones no gubernamentales que habían hablado, por lo menos desde fines de los años setenta, de la necesidad de crear conciencia de que en México se cometían violaciones a los derechos humanos y de reparar esta situación.

Los sismos de 1985, como dije en el capítulo anterior, hicieron pública la existencia de la tortura en la Procuraduría General de la República, al descubrirse varios cadáveres con signos de tortura en el interior del edificio: "fue tal la conmoción a nivel nacional desencadenada por el descubrimiento de aquellos cuerpos torturados, que el gobierno se vio obligado a adoptar medidas para reforzar la prohibición constitucional de la tortura".¹⁰² Estas medidas fueron la promulgación, a principios de 1986, de la Ley Federal de Prevención y Castigo de la Tortura y la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, y la Convención Interamericana para la Prevención y Castigo de la Tortura.¹⁰³

Varios organismos internacionales, además, dirigieron su atención hacia las violaciones de derechos humanos en el país a partir de 1985: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió recomendaciones al gobierno mexicano a raíz de las elecciones de Chihuahua y Durango en 1986, considerando que la legislación electoral de esos dos estados no posibilitaba el ejercicio íntegro de los derechos políticos. Otras organizaciones, como Amnistía Internacional, Americas Watch y el Minnesota Lawyers Human Rights Committee habían emitido informes sobre los derechos humanos en México, poniendo en descubierto la "política de impunidad" que a su juicio privaba en el país, amén de otras prácticas ilegales y que van directamente en contra de los derechos humanos, como son la tortura, los arrestos

¹⁰². Americas Watch, *Derechos Humanos en México...*, Op.cit., p.30.

¹⁰³. La Ley Federal de Prevención y Castigo de la Tortura establece una sanción de ocho años en prisión, una multa y la suspensión permanente de funciones a cualquier servidor público que la practique. La Ley no es derogable y reconoce el derecho de los detenidos a ser sometidos a un examen con el médico de su elección. Además, esta ley asienta que una declaración obtenida bajo tortura no podrá usarse como evidencia en el proceso judicial.

Hay que señalar que México ratificó, en 1986, la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1984, dentro de un tiempo récord si lo comparamos con el tiempo que ha tardado en ratificar otros documentos en materia de derechos humanos. La velocidad de esta ratificación se relaciona con el impacto que tuvo en la opinión pública el descubrimiento de los cadáveres torturados en el edificio de la Procuraduría General del DF.

arbitrarios, las ejecuciones extrajudiciales, la fabricación de culpables, etcétera.¹⁰⁴

A fines de 1989, Amnistía Internacional presentó su informe anual sobre los derechos humanos. Dicho informe señalaba que existía un alto número de detenidos en México por cuestiones políticas; además se mencionaban prácticas de tortura y arbitrariedad en procedimientos judiciales y penales. También en ese informe se denunciaron muertes violentas relacionadas con la tenencia de la tierra, muertes ocurridas dentro del contexto de las elecciones de julio de 1988, desapariciones y amenazas a miembros de la oposición.¹⁰⁵ El informe presentaba pruebas que comprometían a fuerzas de seguridad del gobierno en muchos de estos casos de violación a los derechos humanos.

La situación con respecto a los derechos humanos parecía ser bastante grave. Así lo demuestran la muerte de decenas de militantes de oposición durante las disputas que generaron los comicios de Michoacán y de Guerrero; los homicidios de varios campesinos e indígenas en diversas comunidades rurales del país; las amenazas que recibieron algunas de las personas más activas en el tema de los derechos humanos; y el asesinato de activistas de derechos humanos, como la abogada Norma Corona Sapién.

Debemos recordar, además, que durante los primeros meses de la administración del presidente Salinas de Gortari, el gobierno mexicano dio paso a una nueva política de combate al narcotráfico.¹⁰⁶ En el marco de esta política, una pequeña "élite" dentro de la Policía

¹⁰⁴. Véase Americas Watch, *Derechos Humanos en México...*, Op.cit., p.21.

Las violaciones a los derechos humanos alcanzan a todos los sectores de la población; así lo demuestran, por citar un ejemplo, los casos de tortura: "las víctimas de la tortura no se circunscriben a sectores específicos de la población. Incluyen personas detenidas por motivos políticos o en el contexto de conflictos de tierras; activistas de derechos humanos y personas que tratan de investigar las violaciones de estos derechos; sospechosos de siembra de estupefacientes o de narcotráfico, y de otros presuntos delincuentes comunes. Han torturado a mujeres y niños. Y la policía ha detenido y torturado a miembros de otras unidades policiales y a guardias penitenciarios. Según se ha denunciado, hasta el director de una prisión ha sido torturado". Ver: Amnistía Internacional, *México, tortura...*, Op.cit., p.7.

¹⁰⁵. De acuerdo al informe de la Comisión de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) titulado *Tres años de Represión Política en México*, de julio de 1991, a partir de julio de 1988 han sido asesinados por lo menos 110 activistas y dirigentes del PRD; cerca del 30% de ellos mientras realizaban protestas por los resultados electorales de 1988, que calificaron de fraudulentos; otro 50% de ellos asesinados en los meses siguientes como consecuencia de las tensiones creadas en sus comunidades debido a las protestas que se presentaron a raíz de las elecciones. (Citado en Jorge Luis Sierra, Op.cit., p.43)

¹⁰⁶. Las razones que llevaron al presidente a endurecer esta política de combate al tráfico de narcóticos, de acuerdo a Ellen Lutz, se explican por una dualidad de razones internas y externas: fue una respuesta a las presiones de Estados Unidos pero también "fue un reflejo del compromiso personal de Salinas por sacar a

Judicial Federal (PJF) recibió prácticamente libertad total para encontrar y destruir drogas y arrestar narcotraficantes. De acuerdo a Ellen Lutz, directora del Human Rights Watch en California, esta libertad permitió que varios agentes de la PJF actuaran con plena impunidad e iniciaran una práctica de abusos, asesinatos, tortura y extorsión que aún no termina¹⁰⁷ (en este caso se encuentran, por ejemplo, los asesinatos de la familia Quijano).¹⁰⁸ En muchos casos, los agentes de la PJF tienen reputación de corruptos, sea porque están directamente relacionados con el narcotráfico o porque encubren a narcotraficantes.¹⁰⁹

El gobierno pudo haber detenido la publicidad negativa derivada del asesinato de Norma Corona de no haberse presentado, más o menos simultáneamente, dos acontecimientos muy importantes.¹¹⁰ En mayo de 1990 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (CIDH) entregó un reporte sobre las elecciones en Chihuahua y Durango. La Comisión afirmó que los códigos electorales de los dos estados violaban el artículo 23 de la Convención de la OEA en materia de derechos humanos, que garantiza el respeto al derecho a votar en elecciones periódicas

México del problema de las drogas". (Ellen Lutz, "Human Rights in Mexico: Cause for Continuing Concern", en *Current History*, v.92, No.571, febrero de 1993, p.78.)

¹⁰⁷. Además de la brigada antinarcóticos de la Policía Judicial Federal, existen otras policías y fuerzas de seguridad que se disputan los primeros lugares en cuanto a la violación de los derechos humanos. Entre ellas se encuentran las policías judiciales estatales, las fuerzas de seguridad pública en los estados y las policías municipales. La única diferencia es que los últimos se distinguen por su alianza con fuerzas políticas y cacicazgos de carácter regional, vinculados a problemas de la tierra. (Jorge Luis Sierra, "La CNDH: una experiencia...", Op.cit.) También el ejército ha participado dentro del cuadro de graves violaciones a los derechos humanos.

¹⁰⁸. El 14 de enero de 1990 más de cien elementos de la División Antinarcóticos de la Policía Judicial Federal sitiaron la casa de Francisco Quijano alegando que Francisco Quijano hijo era el responsable de los asesinatos de dos judiciales, cometidos el día anterior. Dos hijos más de Francisco Quijano, Jaime Mauro y Erick Dante, se rindieron y salieron de la casa con las manos en alto; los dos murieron bajo una lluvia de metralla. Héctor, otro de los hijos, fue arrestado y murió bajo la custodia policiaca.

La familia Quijano tiene una fotografía del cuerpo torturado de Héctor: uno de sus ojos parece estar desorbitado, le faltan dientes y un pedazo de lengua; su pecho está marcado con quemaduras de cigarro.

Sergio Maximino, otro más de los hijos de Francisco Quijano, fue arrestado y hecho preso en el Reclusorio Norte del Distrito Federal.

¹⁰⁹. En ese momento la Policía Judicial Federal tenía varias divisiones especializadas: asalto a bancos, aprehensiones federales, secuestros y antinarcóticos. Esta última dependía de la Dirección General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, creada y desaparecida durante la administración de Salinas de Gortari. Actualmente la PJF no tiene divisiones especializadas, como parte de las medidas que se han implementado para "profesionalizar" a la Policía Judicial Federal. Sin embargo, siguen existiendo, por supuesto, agentes encargados directamente del combate al uso y tráfico de narcóticos.

¹¹⁰. Véase Lutz, Art.cit., p.79-80.

genuinas a todos los ciudadanos.¹¹¹ El segundo evento importante fue que Americas Watch presentó, más o menos al mismo tiempo, su informe sobre los derechos humanos en México, denunciando diversos tipos de violaciones en el país.

Estos acontecimientos llevaron a que el tema del respeto a los derechos humanos en México se convirtiera en un asunto de escrutinio mundial. Algunos sectores dentro del Congreso de los Estados Unidos, concretamente grupos sindicalistas, ambientalistas y de derechos humanos, empezaron a cuestionar y a pedir informes sobre los derechos humanos en México.¹¹² Los bancos acreedores del país exigieron también que el gobierno mexicano tomara medidas protectoras de los derechos humanos como parte de las nuevas políticas de contratación de empréstitos internacionales. Esto se relaciona directamente con el hecho de que los derechos humanos "...han llegado a formar parte de la agenda de negociaciones internacionales en materia de comercio y crédito externo".¹¹³

Junto con los bancos y el Congreso americano, las ONG del exterior y las ONG del interior presionaron al gobierno de Salinas para que delineara una política activa de derechos humanos. El gobierno de Salinas de Gortari intentó recuperar la iniciativa de defensa de derechos humanos en el país -hasta entonces una iniciativa casi exclusiva de la sociedad civil.

El primer paso que tomó el gobierno en este sentido fue la creación, en febrero de

¹¹¹. El documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dio lugar a que se produjeran varios pronunciamientos del gobierno mexicano acerca de la forma en la que deben interpretarse los compromisos contraídos por México al firmar los tratados internacionales sobre derechos humanos.

El gobierno mexicano negó la competencia de la CIDH para calificar los procesos electorales de un país determinado porque consideró que estos asuntos recaen en la soberanía propia, y reservada, de cada estado. La CIDH respondió al gobierno mexicano que el concepto de no intervención debe interpretarse como el derecho de los estados a la libre determinación pero siempre y cuando ésta no atente contra el respeto de los derechos humanos.

Finalmente, el gobierno mexicano afirmó que el PAN, que había presentado la denuncia ante la CIDH, no había utilizado los recursos existentes en la legislación mexicana -no hubo apelación al amparo, por ejemplo- durante los procesos electorales.

¹¹². Algunos grupos en el Congreso norteamericano tenían verdadero interés en el estado que guardaban los derechos humanos en el país -grupos relacionados con ONG de DH como Americas Watch, entre otros. Sin embargo, otros grupos en el Congreso hicieron uso del tema de los derechos humanos en México como medida de presión para detener la iniciativa de un Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. En este caso se encuentran, por ejemplo, los congresistas que representan los intereses de los sindicatos de los EU, que temían que la firma de el TLC provocara una pérdida de oportunidades y privilegios laborales para los nacionales norteamericanos.

¹¹³. Sierra Guzmán, Ruiz Harrell y Barragán, Op.cit., p.52.

1989, de la Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos para Refugiados (DGDH), inscrita dentro de la Secretaría de Gobernación. Su director fue el Lic. Luis Ortiz Monasterio, un funcionario muy respetado tanto por el gobierno como por los activistas pro derechos humanos. La principal función de esta organización era recibir y dar trámite a denuncias de violaciones a los derechos humanos.

La Dirección General de Derechos Humanos reconoció la práctica de la tortura en México y se comprometió a investigar los casos de desapariciones ocurridos a lo largo de los años setenta y los años ochenta. Esta Dirección puso un acentuado énfasis en el asunto de los refugiados centroamericanos, especialmente guatemaltecos, debido al gran incremento de éstos en la frontera sur de México.

La DGDH tenía un proyecto para analizar la posibilidad de amnistiar a mil prisioneros políticos. La Dirección también presentó al Alto Comisionado de Naciones Unidas una iniciativa presidencial para agregar a la Ley General de Población la figura de "refugiado" específica y distinta a la de "asiliado".

A manera de balance, es posible afirmar que, durante el corto período en que existió, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación tuvo un papel aceptable, aunque limitado a pocas temáticas. Esto se debió, por un lado, al corto tiempo en el que funcionó y, por el otro, a la limitación de la competencia de la DGDH. La ambigüedad, por parte del discurso oficial, sobre la amplitud de los derechos humanos fue la norma.

Por último, no sobra indicar que el propio discurso estatal de autoproclamarse defensor de los derechos humanos y garantizar el imperio de la legalidad es una prueba más de la efectividad de los reclamos de la sociedad civil. Las presiones de la sociedad organizada alrededor de los derechos humanos llegaron a tal grado que el estado tuvo que incorporar el tema dentro de su agenda. La incorporación del tema de los derechos humanos al discurso oficial intenta poner en claro que el estado mexicano está tan preocupado por el tema como la sociedad. Como se vió en el primer capítulo de esta investigación, este es precisamente uno de los elementos más importantes de un gobierno legítimo: la necesidad del estado de

satisfacer las demandas y fines de la sociedad en su conjunto (el segundo criterio de legitimidad que considera David Beetham).

3.4) La iniciativa estatal de defensa de derechos humanos; hipótesis tentativas

El 6 de junio de 1990, poco más de un año después de la creación de la DGDH, apareció la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La más inmediata explicación a la decisión gubernamental de establecer una política de respeto a los derechos humanos es, indudablemente, la alarmante situación que en cuanto a los derechos humanos prevalecía en México: "antes de cualquier otro fenómeno de índole política, interna o externa, la situación de los derechos humanos en el país constituía por sí misma un factor esencial que obligó al gobierno mexicano a delinear una política de protección a los derechos humanos".¹¹⁴

La situación, en lo que a derechos humanos en México se refiere, era bastante seria: "...la situación general de los DH en el país interrogaba la autoridad moral del estado para asumir la dirección del combate a las violaciones, al poner en cuestión dos elementos fundamentales: el uso y el ejercicio de ciertas instituciones públicas -no sólo judiciales- y la relación normativa de la institucionalidad del estado con la ciudadanía y la sociedad".¹¹⁵

La opinión más generalizada sobre las razones que tuvo el gobierno salinista para dar forma a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se centra en factores externos; más concretamente, en las presiones de algunos sectores del Congreso norteamericano. Se afirma

¹¹⁴. Jorge Luis Sierra, "La CNDH: Una experiencia insuficiente para abatir la impunidad", en Jorge Luis Sierra, Rafael Ruiz Harrell y José Barragán, *Op.cit.*, p.35.

La opinión de que la CNDH se creó para contrarrestar las patentes violaciones a los derechos humanos es bastante compartida entre algunos de los principales defensores de los derechos humanos en México. Así lo corroboré durante las entrevistas que sostuve con Mariclaire Acosta, Laura Salinas y Alonso Fernández, entre otros.

¹¹⁵. Zamudio Grave, *Op.cit.*, p.38.

La organización de Derechos Humanos Americas Watch comparte, al menos parcialmente, esta opinión y agrega un elemento interesante: "[El] patrón de violencia y abusos excesivos conduce a una o ambas conclusiones siguientes: o bien el gobierno mexicano ha adoptado una política de tolerancia ante tal comportamiento, o ha perdido todo control sobre la policía, la seguridad, y el ministerio público". Véase: Americas Watch, *Derechos Humanos en México ¿una política...?*, *Op.cit.*, p.24.

que el gobierno mexicano decidió crear esta Comisión por las exigencias norteamericanas de respetar los derechos humanos, como condición previa para la eventual firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

Indudablemente este factor es muy importante para explicar la decisión estatal de recuperar la iniciativa de defensa de los derechos humanos en el país. La política económica que delinó el gobierno del presidente Salinas precisaba concretar la firma del Tratado trilateral de libre comercio. Por lo tanto, las presiones norteamericanas son importantes para explicar el momento exacto en el que se creó la CNDH; dos días antes de la visita de Carlos Salinas de Gortari a los Estados Unidos para tratar asuntos relacionados con el TLC.

Sin embargo, debió haber razones de peso considerable, en el ámbito interno, que nos ayuden a explicar el interés que tuvo el estado de recuperar campo en materia de defensa de derechos humanos; prueba de ello, quizás, es que la iniciativa gubernamental no comenzó con la creación de la CNDH sino que, como ya vimos arriba, viene desde antes; con la creación de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Recordemos que esta Dirección preparó un proyecto para transformarse en un organismo más autónomo y fuerte de lo que había sido hasta ese momento. Además, el estado mexicano ha tomado otras disposiciones que, por lo menos aparentemente, tienden a delinear una política más clara sobre el respeto a los derechos humanos, aunque su efectividad ha sido menor a la que se ha obtenido con la CNDH. Más adelante revisaré estas disposiciones.

Aún cuando el trabajo de la DGDH había sido aceptable, era necesario contar con una nueva institución, más fuerte y de mayores alcances, para defender a los derechos humanos. Ya dije antes que la situación de violaciones había alcanzado niveles alarmantes. Y esta es una primera razón, de índole interna, que pudo haber tenido el gobierno mexicano para crear a la CNDH.

La segunda razón interna que explica la creación de la CNDH tiene que ver con la existencia previa de grupos, centros, comités, comisiones o ligas de derechos humanos en casi todos los estados del país. Estos grupos, aún cuando eran más bien pequeños, habían desempeñado un papel muy importante: dar a conocer la situación de los derechos humanos

en el país.¹¹⁶ Gracias al trabajo de las ONG la sociedad civil adquirió una conciencia de derechos humanos. El tema de las violaciones se convirtió en una constante preocupación de la sociedad civil organizada, que presionó cada vez más al gobierno para que las evitara. La creación de la CNDH fue muy importante, en este contexto, porque con ella "...el gobierno se abrió un espacio propio en el problema de los derechos humanos que había alcanzado altos niveles de gravedad. Aunque ya existía como antecedente la Dirección General de Derechos Humanos, en los últimos dos años, tanto las ONG como los medios periodísticos habían hecho evidentes los abusos constantes de la autoridad, principalmente aquellos cometidos por la Policía Judicial Federal".¹¹⁷

En México el tema de los derechos humanos adquirió fuerza porque parte de la sociedad civil se había ya organizado, más o menos desde finales de los años setenta, con la intención de defender sus derechos: "...la emergencia (aparición) de la sociedad civil, que a finales de los años ochenta se muestra más conciente de sus derechos y de sus posibilidades organizativas para defenderlos, ha sido un factor de gran relevancia y un detonante básico que ha llevado al gobierno a querer recuperar terreno en el campo de los derechos humanos".¹¹⁸ La conclusión, por lo tanto, es que la iniciativa oficial fue una respuesta a las presiones de la sociedad civil.

De acuerdo a Jorge Madrazo, segundo presidente de la CNDH, existen dos detonadores en especial que contribuyeron a levantar una fuerte demanda social en favor de un mayor respeto a los derechos humanos: las violaciones cometidas en el contexto de el combate al narcotráfico y los problemas causados por la inseguridad en la tenencia de la tierra.¹¹⁹ Como se dijo más arriba, la política salinista de combate al narcotráfico provocó un

¹¹⁶. El trabajo de difusión que han realizado las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos ha sido una tarea bastante difícil, por varias razones. Recordemos que la sociedad mexicana, como la mayor parte de las sociedades, no estaba consciente del significado del concepto "derechos humanos" y eso dificultaba el entendimiento de lo que estaba sucediendo en el país. Además, los medios de difusión se mostraban reacios a publicar las noticias sobre casos específicos de violación a los derechos humanos.

¹¹⁷. Jorge Luis Sierra, Op.cit., p.50.

¹¹⁸. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, "Los derechos humanos en México...", Op.cit., p.77.

¹¹⁹. Entrevista con el Lic. Jorge Madrazo, segundo presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

aumento de los grados de violación de derechos humanos, no sólo entre los propios narcotraficantes, sino entre distintos sectores de la población. Este tema adquirió una gran importancia; a tal grado que el presidente Salinas de Gortari declaró, durante la inauguración de la CNDH que: "frente al narcotráfico usaremos toda la fuerza a nuestra disposición; pero no crearemos una amenaza mayor en los órganos encargados de combatirlo. Que quede claro, no permitiremos que la fuerza pública afecte las libertades y los derechos en la guerra contra el enemigo común, que es el traficante de drogas".¹²⁰ En cuanto al tema de la inseguridad en la tenencia de la tierra, debemos recordar que esta causa de violación figura como una de las principales en México de acuerdo a los informes sobre derechos humanos en México de Americas Watch y Amnistía Internacional.

En este sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se creó como respuesta a una voz muy fuerte de la sociedad organizada, que empezó a cuestionar la legitimidad del gobierno y a exigir un mayor respeto para sus derechos. Fue la conjugación de una exigencia social y de una sensibilidad gubernamental. El gobierno mexicano percibió la importancia que había adquirido la demanda por los derechos humanos y, por ello, entendió que las violaciones eran ya un golpe muy fuerte en contra de su legitimidad. En palabras del Lic. Madrazo: "El movimiento por la tutela efectiva, por la aplicación estricta de la ley en materia de derechos humanos, arranca primero de la sociedad y es retomada por el Estado".¹²¹ En este contexto, algunos analistas han sostenido que la creación de la CNDH es un intento del estado por arrebatar una de las principales banderas de los grupos independientes del sistema político.

El tema de los derechos humanos es al mismo tiempo un tema político. Cuando se habla de derechos humanos se habla también de la forma en la que se constituye el poder político: "en México, un concepto cabal del hombre es base de la nación, de la convivencia social y de la política fundamental. El reconocimiento de la dignidad humana y el respeto de

¹²⁰. Palabras del Presidente Carlos Salinas de Gortari al presidir la inauguración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en *Presidencia de la República, Op.cit.*, p.12.

¹²¹. Entrevista con el Lic. Jorge Madrazo.

la lucha por las libertades dan sentido a las instituciones. El Estado de Derecho tiene la finalidad de proteger la libertad, la vida y la integridad humanas que tienen significado primordial".¹²² Por eso es que la situación de violaciones a los derechos humanos en México se convirtió en un asunto de política interna; tal es la fuerza del tema: "el impulso incontenible de los Derechos Humanos se finca en su capacidad de cuestionar globalmente el orden político total, mismo que, a partir de dicha instancia, necesita reconstruir, día a día, acto tras acto, su legitimidad."¹²³

Los derechos humanos tienen un doble papel frente a la legitimidad. Son, por una parte, un discurso que puede cuestionar por completo la legitimidad del sistema político y las bases del orden político. Por otra parte, pueden convertirse en una de las fuentes de legitimidad del mismo. La política oficial de derechos humanos debe entenderse desde esta perspectiva: el gobierno de Salinas intentó transformar a los derechos humanos de un cuestionamiento a una fuente de su legitimidad. Parece claro que el presidente Salinas entendió que era necesario delinear una política activa a este respecto para evitar una mayor pérdida de legitimidad.

Un tercer factor que explica la creación de la CNDH tiene que tomar en cuenta, además de la situación de los derechos humanos en sí misma, la situación política y económica interna del país. El gobierno del presidente Salinas necesitaba encontrar una fuente de legitimidad que paliara, primero, los efectos del desgaste de otras fuentes de legitimidad (el origen revolucionario y crecimiento sostenido) y , segundo, las dudas sobre las elecciones que lo llevaron al poder.

Como dije más atrás, la crisis económica que dio inicio a principios de los años ochenta había restado fuerza a una de las principales fuentes de legitimidad del régimen: la justicia social. No es que éste no fuera ya una meta importante. El problema radicaba en que, para poder distribuir los beneficios del crecimiento económico, era necesario crecer y la

¹²². Pedro G. Zorrilla Martínez, "Los derechos humanos y la situación económica", en *Revista Mexicana de Justicia*, vol.IV, No.1, enero-marzo de 1986, p.27.

¹²³. Ortíz Monasterio, "Los derechos humanos y nuestra..." Art.cit., p.4.

crisis económica provocó que el país entrara en una etapa de franca recesión. Los niveles de vida de la población en general descendieron de manera drástica y, quizá más grave, no había expectativas positivas de mejorar esta situación en el futuro.

Esto dio lugar a que en México apareciera, en términos de Habermas, una crisis de motivación¹²⁴: "nada tan inquietante, sin embargo, en el trazo de la crisis, como el cierre temporal del futuro para la gran variable humana de México: los millones de jóvenes que golpean las murallas del mercado laboral y educativo en todos los órdenes del país".¹²⁵ Francisco Gil Villegas, en un artículo sobre la carencia de legitimidad en la última parte del sexenio de López Portillo, hace una afirmación que resulta reveladora: "no podrá superarse la crisis de motivación en México y su influencia en la crisis de legitimidad, si se recurre exclusivamente a los mecanismos legitimadores tradicionales. Será necesario tomar en cuenta las condiciones materiales y la falta de socialización que originan la crisis. Los interesados en mantener la estabilidad del sistema deberán actuar directamente sobre los elementos que provocan el creciente **desencantamiento del mundo** si no quieren verse sorprendidos por una nueva crisis que sería realmente inmanejable".¹²⁶

El año de 1988 marca otro punto importante en la pérdida de legitimidad del régimen mexicano. Sin embargo, las raíces de ella se encuentran un poco antes: con la escisión de la Corriente Democrática del Partido Revolucionario Institucional. Este es un punto importante a considerar. Un sistema que se pretende legítimo debe mantener ante sus gobernados la imagen de ser una unidad, sin fricciones a su interior que puedan provocar desconfianza y pérdida de credibilidad. La escisión de la corriente democrática del PRI provocó que parte de la sociedad mexicana percibiera la falta de unidad existente al interior del sistema.¹²⁷

¹²⁴. Habermas habla de crisis de motivación "cuando el sistema sociocultural se altera de tal modo que su **output** (o decisiones administrativas ejecutadas autocráticamente) se vuelve disfuncional para el Estado y para el sistema de trabajo social". Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1986, p.96.

¹²⁵. Véase: Francisco Gil Villegas, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", en *Foro Internacional*, Vol.XXV, núm.98, octubre-diciembre de 1984, p.96.

¹²⁶. Ibidem, pp.200-201.

¹²⁷. Habermas sostiene que existe una crisis de racionalidad cuando el aparato administrativo no logra cumplir con las funciones de control que en un sistema capitalista de libre competencia ha desempeñado tradicionalmente un sistema económico no intervenido por el Estado. Las crisis de racionalidad tienen efectos

La crisis derivada del colapso del modelo de desarrollo privilegiado, basado en el mercado interno, y del cambio en el modelo se vio agravada por el cuestionamiento de varias organizaciones e individuos sobre la situación de la política interna y de los derechos humanos en el país. Aún cuando el gobierno salinista tomó algunas medidas para paliar los efectos sociales de la crisis económica, con algunos resultados, la cuestión de los derechos humanos siguió cuestionando la legitimidad del sistema: "si bien los sucesivos gobiernos mexicanos habían logrado reducir parcialmente el problema del descrédito interno, ya sea a través del control de los medios de comunicación o a través de instituciones y programas que mitigan el malestar social¹²⁸, el énfasis particular del gobierno en los derechos humanos indicó que el descrédito le significaba un talón de Aquiles".¹²⁹ Por ello es que el respeto a los derechos humanos se vio como una posibilidad de adquirir legitimidad.

Algunos autores han sugerido que el gobierno salinista pudo reestablecer parte de la legitimidad de la que adoleció al inicio del sexenio, cuando los resultados de las elecciones de 1988 cuestionaban el derecho del candidato priísta a ejercer el poder. En realidad puede apoyarse esa opinión si se atiende a los resultados de las elecciones del 18 de agosto de 1991.¹³⁰ Los resultados de las encuestas realizadas por la empresa Gallup,¹³¹ reconocida

de desorganización en el aparato productivo y en otras áreas de la vida social. Una crisis de racionalidad, de acuerdo a Habermas, surge del sistema económico.

No estoy segura de que la escisión de la Corriente Democrática del PRI puede entenderse como una crisis de racionalidad en los términos de Habermas. La crisis surgió, a nuestro parecer, del sistema económico, ante la imposibilidad de algunos miembros del sistema por llegar a un acuerdo respecto al modelo y al rumbo económico que en adelante debía guiar el futuro del país. Asimismo, parte de la crisis pudo deberse a la falta de espacios políticos para algunos de los miembros del sistema.

Lo que interesa destacar en este momento es que, gran parte de la crisis surgida a partir de 1987-1988, por cuestiones electorales, se debió a la incapacidad de los miembros del estado para encontrar el consenso a su interior tanto por motivos económicos como por razones políticas.

¹²⁸. Quizá la medida más importante que tomó el gobierno salinista para contrarrestar el malestar social es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Se ha dicho reiteradamente que el PRONASOL ha sido aplicado con prioridad en las poblaciones pobres, en donde los efectos de la crisis económica han sido mayores. Pero también en aquellas poblaciones que mostraron una inclinada tendencia a votar por partidos de oposición. El éxito del PRONASOL, considero, ha sido de relativa importancia desde el punto de vista de recuperación de la credibilidad.

¹²⁹. Sierra, Ruiz Harrell y Barragán, Op.cit., p.52.

¹³⁰. Las encuestas realizadas por la Organización Gallup, por encargo de Televisa, revelan ciertas características interesantes sobre las preferencias electorales de la población mexicana de acuerdo a la edad, el sexo, el tiempo que tomó formar las preferencias electorales, etc. Para un análisis de esa encuesta, y de sus implicaciones para el sistema electoral y para el PRI, puede consultarse: Luis Medina Peña, "Notas sobre una encuesta", en *Examen*, vol.3, núm.31, diciembre de 1991, pp.24-27 y Francisco Gil Villegas, "Legitimidad y

internacionalmente, resultan reveladores sobre la recuperación de legitimidad del gobierno salinista y de su partido.¹³² Esto se debe, quizá, a las medidas que tomó el gobierno salinista para recuperar esa legitimidad: el encarcelamiento de líderes sindicales corruptos, de estafadores financieros, de narcotraficantes y de evasores de impuestos, el encarcelamiento de los culpables del asesinato de Manuel Buendía, etc. Sin embargo, "el fortalecimiento de las bases de legitimidad del gobierno de Salinas, durante la primera mitad de su sexenio, no se restringiría a estos aspectos por muy importantes que fueran. También se reestructuraron los fundamentos normativos del consenso social con proyectos mucho más amplios que el estrecho proyecto de la *renovación moral* promovido durante el gobierno de Miguel de la Madrid".¹³³ Uno de estos proyectos fue el Programa Nacional de Solidaridad.

Sin embargo, como vimos arriba, quedaron algunos puntos pendientes; el gobierno salinista siguió enfrentándose a los golpes que las violaciones de derechos humanos asestaban contra su legitimidad. Las violaciones a los derechos humanos exigían medidas más drásticas a las que se habían tomado a este ese momento: "la situación de los derechos humanos en México había empeorado hasta alcanzar situaciones de gravedad. Ya no eran suficientes ni la retórica oficial sobre derechos humanos ni las acciones espectaculares contra la impunidad.

consenso político", en *Examen*, vol.3, núm.31, diciembre de 1991, pp.28-30.

¹³¹. Las encuestas fueron diseñadas por Gallup Organization Inc. de Princeton New Jersey y su aplicación quedó a cargo de Gallup México. La encuesta consistió en 25 mil 529 entrevistas en 350 casillas en todo el país realizadas el día de la elección. Gallup le otorga al resultado de la encuesta un margen de error de +/- 2 1/4 puntos porcentuales.

¹³². Tradicionalmente se ha aceptado que la principal base de apoyo al PRI se ha situado entre los ciudadanos de mayor edad, los campesinos y los sectores menos educados de la población. Además se ha sostenido que las mujeres generalmente votan menos en favor del PRI que los hombres y que los estudiantes tienden a votar por la oposición, en especial por la izquierda. (ver, por citar un ejemplo, Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Op.cit). Sin embargo, las encuestas de Gallup sobre las elecciones de agosto de 1991 revelan cambios en cuanto a esta situación.

El PRI logró conservar el voto mayoritario de los campesinos, de los sectores de mayor edad y de los de menos educación formal. Pero un elemento importante; logró recuperar terreno, frente a otros partidos, entre el sector femenino, algunos grupos dedicados a actividades fuera del campo, los jóvenes y los poseedores de mayor educación formal.

Luis Medina explica el por qué las mujeres votaron en favor del PRI: "la única respuesta, que se plantea aquí como hipótesis, son las expectativas que sobre el mejoramiento económico tiene la población femenina, especialmente en la disminución de la inflación y los primeros efectos del crecimiento económico luego de largos años de estancamiento... es posible afirmar que las mujeres otorgaron mayoritariamente su voto al PRI por el apoyo y compromiso del Partido con las políticas económicas del gobierno de la República". (Luis Medina Peña, Art.cit., pp.25-26).

¹³³. Gil Villegas, "Legitimidad y consenso político", Art.cit., p.29.

Con la creación de la CNDH el gobierno de México creyó dar la mejor respuesta".¹³⁴

Para resolver una falta de legitimidad, siguiendo a Jürgen Habermas, es necesario encontrar un punto de contacto, de tipo generalizable y universal, entre el poder político y la sociedad. Pero ese punto de comunicación tiene que ser, forzosamente, un conjunto de normas que puedan reclamar validez: "sólo pueden reclamar validez aquellas normas en que todos los interesados se ponen de acuerdo (o podrían ponerse de acuerdo), sin coacción, como participantes en un discurso, cuando entran (o podrían entrar) en una formación discursiva de la voluntad".¹³⁵

Los derechos humanos es una de las vías que en México pueden usarse para reestablecer la comunicación. Así lo reconoció Jorge Carpizo: "hay preocupación en México, en la sociedad y en el gobierno por la protección y la defensa de los Derechos Humanos. De ahí la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos".¹³⁶ En este sentido, la defensa estatal de los derechos humanos debe verse como un intento de contribuir, sumándose a otras medidas, a reestablecer la legitimidad del gobierno.

La defensa estatal de los derechos humanos, de acuerdo a Carlos Salinas de Gortari, representa un interés en el que parecen estar de acuerdo tanto la sociedad como el gobierno (o por lo menos podrían ponerse de acuerdo), por lo tanto, es un interés de tipo generalizable: "(el gobierno de la República)...no defenderá cacicazgos ni interes particulares que pretendan colocarse por encima del Estado de Derecho. Es nuestra decisión política, y la vamos a sostener, que el gobierno sirva verdaderamente al interés nacional".¹³⁷

La defensa de los derechos humanos en México puede verse como una de las líneas de comunicación necesarias para resolver la falta de legitimidad: "cuando hablamos de Derechos Humanos, hablamos del modus operandi entre sociedad y poder; de fronteras y

134. Sierra Guzmán, Op.cit., p.55.

135. Habermas, Op.cit., p.111.

136. Carpizo, *¿Qué es la...?*, Op.cit., p.9.

137. Véase el discurso pronunciado por el presidente Salinas durante la inauguración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en *La Comisión Nacional de Derechos Humanos*, Op.cit., p.11-12. Durante el mismo discurso, el presidente de México reconoció a los integrantes de la CNDH por "su actitud al sumarse a una causa que es de interés para la nación". (p.12) Asimismo, calificó la defensa de los derechos humanos como "una causa popular y nacional". (p.15).

linderos entre gobierno y ciudadanos, **hablamos de establecer puentes, de salvar obstáculos, de acortar caminos**".¹³⁸ El presidente Salinas de Gortari dejó en claro que su gobierno consideró que la tarea de la defensa de los derechos humanos en México atañe tanto al gobierno como a la sociedad civil y que, por lo tanto, la CNDH es un "nuevo instrumento de la sociedad y del gobierno": "generalmente se considera que la violación a los Derechos Humanos sólo proviene de la autoridad por acción o por omisión; en realidad **atañe tanto a la autoridad como a la sociedad**... Necesitamos sumar voluntades para que un moderno ejercicio de la autoridad se traduzca en una respuesta efectiva contra cualquiera que obstaculice o violente las garantías individuales..."¹³⁹ Jorge Madrazo explicó que la defensa de los derechos humanos es un interés del estado y de la sociedad, con el objetivo de reestablecer un puente de comunicación entre los dos grupos: "nosotros hemos dicho repetidamente desde que la Comisión Nacional surgió, algo que estuvo presente en el discurso de Jorge Carpizo y que está en el mío, que la lucha por los derechos humanos es una tarea que no corresponde exclusivamente a la sociedad o al estado, que ahí no hay que plantear una dicotomía o una disyuntiva, sino que es una tarea en donde estado y sociedad convergen, es una materia de concurrencia y de suma de voluntades entre estado y sociedad".¹⁴⁰

Algunos miembros de la sociedad civil han advertido la necesidad de establecer la comunicación con el gobierno en el tema de los derechos humanos: "reconocimos la necesidad de hacer un organismo en México que abriera un espacio más grande para los derechos humanos y que diera legitimidad al tema-- un vínculo entre la clase política y el resto de la sociedad" (dicho organismo fue la Academia Mexicana de Derechos Humanos).¹⁴¹

En este sentido, la forma en la que se integra la Comisión Nacional de Derechos Humanos intenta vincular a la sociedad y al poder público en la defensa de los derechos humanos. Dentro de la CNDH, la sociedad participa a través del órgano colegiado,

¹³⁸. Ortiz Monasterio, "Los Derechos Humanos y nuestra...", Art.cit., p.5

¹³⁹. Presidencia de la República, Op.cit., p.11.

¹⁴⁰. Entrevista con Jorge Madrazo.

¹⁴¹. Véase: Joy Lee Peebles Lane, Op.cit., p.70.

denominado Consejo, formado por personas de notorio prestigio intelectual y moral y son representantes de las diversas corrientes políticas y de opinión. Esta forma de integrar el órgano colegiado es una innovación muy importante. El gobierno mexicano tuvo que responder a las demandas de la sociedad civil organizada e integrarla en la CNDH. Como puede advertirse, esta innovación está encaminada a legitimar el interés del gobierno por los derechos humanos; intenta ser una vía por medio de la cual el estado y la sociedad intercambien puntos de vista.

Uno de los puntos más debatidos acerca de la Comisión Nacional ha sido su carencia de poder sancionador. Sólo tiene la capacidad de emitir recomendaciones, y éstas no son obligatorias. Sin embargo, desde el punto de vista de la vinculación entre gobierno y sociedad en la defensa de los derechos humanos, las recomendaciones tienen una ventaja; centrar en la sociedad la legitimidad de la actuación de la CNDH y de los servidores públicos: "la fuerza de las recomendaciones es de carácter moral, de acuerdo con la credibilidad que tenga ante la sociedad".¹⁴²

El gobierno del presidente Salinas tomó algunas otras medidas, además de la creación de la CNDH, en cuanto a la defensa de los derechos humanos, aunque éstas fueron menos efectivas. Algunas de las más importantes fueron las destinadas a controlar y mejorar a la Policía Judicial Federal -aquí hay que recordar la destitución de Enrique Alvarez del Castillo de la PGR- como son los programas de entrenamiento y profesionalización, la exigencia de que todos los vehículos de la PJF porten la leyenda de la organización y de que los agentes se identifiquen con credencial autorizada, entre otras. Además se emitieron leyes sobre la invalidez de las confesiones de los presuntos criminales si éstos no confiesan ante un juez y enfrente de una persona de su confianza. Indudablemente estas medidas fueron importantes aunque se criticó al gobierno mexicano de no aplicarlas: "en México las reformas a las leyes se usan a menudo como sustituto de su cumplimiento".¹⁴³

¹⁴². Jorge Carpizo, "Preguntas y respuestas sobre derechos humanos y sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos" en *Gaceta de la CNDH*, núm.1, agosto de 1990, p.6.

¹⁴³. Lutz, Art.cit., p.81.

A manera de conclusión, la política oficial de derechos humanos, y concretamente la creación de la CNDH, debe verse como un intento del estado mexicano, y concretamente del gobierno salinista, por recrear fuentes de su legitimidad puesto que los recursos tradicionales (su origen revolucionario y las premisas de democracia, justicia social y nacionalismo) parecen haber perdido gran parte de su utilidad. En este sentido, debemos mantener en claro que la decisión gubernamental de derechos humanos está íntimamente relacionada con la necesidad de reestablecer la comunicación con la sociedad civil y de satisfacer sus demandas. Por lo tanto, la iniciativa oficial de derechos humanos es resultado de la fuerza que el tema ha adquirido en México como demanda de la sociedad civil, hasta el punto de haberse convertido en un punto clave dentro de la relación estado-sociedad.

Conclusiones

El objetivo de esta investigación fue sugerir que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México debe entenderse como una medida del sistema político para adquirir legitimidad tanto dentro como fuera del país. El argumento de la tesis estuvo centrado alrededor de los elementos internos debido a que considero que cualquier explicación plausible del tema debe incorporar un estudio de la sociedad civil y de su influencia en los procesos de cambio institucional y gubernamental.

No pretendo negar que la política oficial de derechos humanos se ha visto influenciada por las presiones provenientes del exterior del país. Indudablemente, uno de los detonantes de la creación de la CNDH se encuentra en la necesidad de que, en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, la situación de los derechos humanos en nuestro país no resultara escandalosa y, por lo tanto, no encontrara oposición dentro de los grupos de presión interesados en el tema al interior del Congreso norteamericano.

Sin embargo, considero que hay razones de política interna que deben necesariamente tenerse en cuenta para explicar la creación de la CNDH: la situación de violaciones a los derechos humanos en sí misma; la falta de legitimidad resultante de los períodos de represión estatal, la crisis económica y de los dudosos procesos electorales; y, en consecuencia, la necesidad de legitimación a la que se enfrenta el poder político. Finalmente, la decisión de recurrir a los derechos humanos como una probable fuente de legitimidad tiene que ver con dos factores. Primero, con la importancia que los derechos humanos han alcanzado en todo el mundo y su capacidad para cuestionar la forma en la que se estructura el poder político. Segundo, responde a la creación de una conciencia sobre el tema al interior de la sociedad civil mexicana gracias al trabajo realizado por las organizaciones no gubernamentales y a la importancia que el respeto de los derechos humanos tiene dentro de las demandas de la sociedad..

La situación de los derechos humanos en sí misma ha provocado la aparición de un

número considerable de grupos interesados en evitar más violaciones. El nivel de conciencia de la sociedad civil alrededor del tema de los DH ha aumentado considerablemente y, como consecuencia, cada vez hay más sectores formalmente organizados. Pese a sus diferencias, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos han logrado legitimar el concepto de DH en México, tanto en la sociedad como en el gobierno. Este hecho se relaciona con el papel que en el mundo ha adquirido la sociedad civil. En la actualidad ella se ha convertido en actor protagónico e interlocutor obligado en la definición de las políticas gubernamentales.

Esta tesis pretendió explicar que ya no es posible menospreciar la influencia de la sociedad civil en las políticas oficiales. Para ello, el segundo capítulo de la investigación describió cuál ha sido la evolución que la sociedad ha sufrido durante las últimas décadas. La sociedad civil se encuentra cada vez más consciente de la necesidad de organizarse y de presionar al gobierno, por medio de esas organizaciones, para que cumpla con sus demandas. Más aún, la sociedad civil organizada ha logrado adquirir un papel importante en la definición de los temas que deben guiar la política estatal. Con esto, no quiero exagerar el grado de organización que la sociedad ha alcanzado pero parece innegable que se ha convertido en un actor importante, capaz de influir en las políticas gubernamentales.

A lo largo del primer capítulo de esta investigación expuse cuáles han sido las principales fuentes de legitimidad del sistema político mexicano: su origen revolucionario, el desarrollo económico sostenido y los procesos electorales.¹⁴⁴ Sin embargo, la década de los ochenta y lo que ha transcurrido de la presente ha planteado nuevas situaciones para el país. Las fuentes de legitimidad sobre las que tradicionalmente descansó el sistema político dieron muestras de haberse agotado. La Revolución parece haber muerto; por lo menos en parte. Muchos de los postulados del movimiento revolucionario han sido y están siendo, si no negados, abandonados en la práctica. El modelo económico privilegiado, por citar un ejemplo, ha cambiado su orientación del mercado interno a uno centrado en las exportaciones

¹⁴⁴. Los partidos políticos han legitimado la validez -que no la veracidad- de las elecciones en México porque han participado en ellas. Cuando los partidos electorales participan en los procesos electorales aceptan las reglas del juego del sistema y, por tanto, las legitiman.

y el mercado internacional. Finalmente, las elecciones de 1988 cuestionaron la legitimidad del presidente Carlos Salinas.

A partir de 1968 el sistema político mexicano se ha enfrentado a diferentes momentos de cuestionamiento sobre su legitimidad. A ello dediqué la última parte del primer capítulo de esta tesis. Los principales momentos de cuestionamiento sobre la legitimidad del sistema han sido el movimiento estudiantil de 1968, la "guerra sucia" de los años setenta, la crisis económica de los años ochenta y el proceso electoral de 1988.

Los momentos de "déficits de legitimidad", "deslegitimidad" (debidas al uso de la represión contra algunos movimientos populares y al descenso en el nivel de vida) y, finalmente "ilegitimidad" (resultado principalmente de las dudas sobre los resultados de las elecciones de 1988), han ido alienando a diferentes sectores de la población hasta llegar a un punto en el que un importante sector dejó de creer que el estado utilizaba las instituciones para alcanzar los valores que la revolución había planteado: democracia, justicia social y nacionalismo.

Los análisis sobre la legitimidad en México a menudo se han visto perjudicados por el mal uso del término "crisis". Este exceso ha disminuído las posibilidades de entender que las carencias de legitimidad no siempre son totales (esto es, no siempre son crisis) sino que hay diferentes tipos de ausencia de legitimidad. Una de las peores consecuencias del uso excesivo del término "crisis" es que impide entender cómo el sistema político ha logrado sobrevivir a pesar de que, aparentemente, ha vivido ya varias "crisis". Más aún, un adecuado entendimiento de la legitimidad debe poder explicar cuáles son los factores que realmente conducen a una crisis.

Por estas razones considero que la teoría de legitimidad de David Beetham es útil en el caso mexicano. Esta teoría permite entender que el sistema político necesita encontrar nuevas fuentes de legitimidad (puesto que, como ya dije, las fuentes tradicionales han perdido parte de su fuerza) y que, de no hacerlo, eventualmente se enfrentará con una verdadera crisis y no, como hasta el momento, con "déficits de legitimidad", "deslegitimidades" y momentos de "ilegitimidad". Esto quiere decir que en el futuro el estado

mexicano necesita evitar que se presente una situación crónica de "ilegitimidad" (o rompimiento con las reglas establecidas) y de "déficit de legitimidad" (o separación evidente entre las demandas de la población y la acción estatal) si es que quiere evitar una verdadera "crisis de legitimidad".

Las carencias de legitimidad, de acuerdo a Jürgen Habermas, implican un falta de comunicación entre poder político y sociedad civil. Para que puedan solucionarse, es preciso encontrar algún punto de contacto, es decir de comunicación, entre ambos actores. El objetivo de esta tesis fue precisamente demostrar que la iniciativa oficial de derechos humanos puede explicarse como un intento del estado de establecer una nueva vía de comunicación con la sociedad civil, esto es una medida de legitimidad.

Habermas considera que para que la falta de legitimidad pueda resolverse es necesario establecer la "acción comunicativa" alrededor de intereses que sean generalizables. Más arriba expliqué que un interés generalizable es sólo aquél que exprese intereses consensuales y no particulares. Los derechos humanos deben considerarse como generalizables y, por tanto, forman parte de la acción comunicativa que pretende contribuir a la integración social.¹⁴⁵

Para resolver el proceso de ilegitimidad que vivía el sistema político mexicano después del proceso electoral de 1988, y prevenir una crisis de legitimidad, era necesario encontrar un elemento que permitiera el diálogo entre poder político y sociedad civil. Ese fue precisamente el caso de los derechos humanos. Por lo pronto, hay consenso en que las libertades y los derechos civiles son de interés tanto de la sociedad como del estado.

No obstante lo anterior, es necesario aclarar que hay aún un punto importante a resolver si es que se pretende que los derechos humanos se conviertan en una de las fuentes permanentes de legitimidad del sistema político mexicano: la definición y amplitud del concepto. Como se vio más arriba, mientras que para el estado los derechos humanos significan, al menos en la práctica, la defensa de los derechos civiles, para la sociedad civil y

¹⁴⁵. Ver FLACSO, *Los derechos humanos como cultura....*, Op.cit., p.15.

sus organizaciones el concepto abarca todos aquellos contenidos dentro de las llamadas "tres generaciones".

El principal problema de la existencia de dos conceptos de derechos humanos es que puede convertirse en un interés no generalizable y, como consecuencia, en una solución transitoria a las carencias de legitimidad. El estado mexicano precisa convencer a la sociedad civil sobre su interés en defender los derechos humanos sobre cualquier otra consideración y además convencerla de que por derechos humanos entiende lo mismo que la sociedad civil.

La defensa estatal de los derechos humanos podrá convertirse en una fuente permanente de legitimidad sólo si el estado amplía el alcance de su concepto. En este sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se enfrenta al mismo problema que las organizaciones no gubernamentales: la necesidad de mantener un carácter imparcial, apolítico, que sólo tenga como objetivo último la defensa de la dignidad humana. En el caso de la CNDH este problema es aún mayor que para las ONG, precisamente porque es una institución creada por el poder público y se encuentra más sujeta al escrutinio de la sociedad y de la opinión pública. Jorge Carpizo, primer presidente de la Comisión Nacional, reconoció el problema que representaría que la iniciativa estatal de defensa de los derechos humanos se viera obstaculizada, y deslegitimada, al quedar atrapada por una defensa de intereses particulares: "para que la Comisión pueda funcionar y tener éxito es necesario que en su actuación tenga independencia del gobierno, de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas y sociales...en ese sentido la Comisión es apolítica y apartidista".¹⁴⁶ En este sentido, es necesario subrayar que la integración de la CNDH ha servido, de manera importante, para cumplir con el objetivo de imparcialidad. Los integrantes de la Comisión Nacional son ampliamente respetados y reconocidos, tanto en la sociedad como en el gobierno, por su independencia de criterio y de acción.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil deben seguir sosteniendo una política autónoma de derechos humanos si es que pretenden mantener la confianza de la

¹⁴⁶. Carpizo, *¿Qué es la CNDH?*, Op.cit., p.10.

sociedad civil y, en consecuencia, representarla. Además, el principal reto de las ONG radicará en encontrar el equilibrio entre su independencia, con respecto del poder político, y la comunicación, e incluso colaboración, con las instancias estatales de derechos humanos para poder defender más exitosamente la causa de la dignidad humana.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio, "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano", en *Foro Internacional*, Vol.XXXII, No.3, enero-marzo de 1992, pp.323-341.
- , *Auge y perspectivas de los derechos humanos en México*, mimeo.
- , *Seguridad nacional y derechos humanos en México*, mimeo.
- , Weiss Fagen, Patricia, *Central Americans in Mexico and the United States*, Center for Immigration Policy and Refugee Assistance, Georgetown University, Washington, D.C., 1988, pp.1-25.
- Aguilar Villanueva, Luis, "Organizaciones no gubernamentales y proceso político" en *Perfiles liberales*, Año 6, No.27, 1992, pp.3-4.
- Aguilar, Juan Francisco, "ONG, movimientos sociales y organización popular" en *Perfiles liberales*, Año 6, No.27, 1992, p.20.
- Americas Watch, *Derechos Humanos en México ¿una política de impunidad?*, Planeta, México, 1991, 253pp.
- , *Unceasing Abuses. Human Rights in Mexico One Year After the Introduction of Reform*, Nueva York, septiembre de 1991, 36pp.
- Amnistía Internacional, *Informe 1991*, Editorial Amnistía Internacional (EDAI), Madrid, 1991, pp.5-24 y 221-223.
- , *México, tortura e impunidad*, Editorial Amnistía Internacional (EDAI), Madrid. 1991, 55p.
- Balderas, Gonzalo, "Fr. Francisco de Vitoria, fundador del derecho internacional", en *Justicia y Paz*, Año 1, No.2, enero de 1985, pp.5-8.

Beuchot, Mauricio, "Los Derechos Humanos y su fundamento según Francisco de Vitoria", en *Justicia y Paz*, Año VIII, No.29, enero-marzo de 1993, pp.11-15.

Beetham, David, *The Legitimation of Power*, Humanities Press International, Nueva Jersey, 1991, 267pp.

Caballero, Alvaro, "Las ONG y la participación política directa, ventajas y desventajas", en *Perfiles liberales*, Año 6, No.27, 1992, pp.28-29.

Cárdenas Gracia, Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp.1-40.

Carpizo, Jorge, *¿Qué es la CNDH?*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, 37pp.

Castañeda, Jorge, "The Clouding Political Horizon", en *Current History*, v.92, No.571, febrero de 1993, pp.59-66.

Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", "Los derechos humanos en el México actual", en *Estrategia*, No.96, noviembre-diciembre de 1990, pp.73-76.

-----, Tríptico.

-----, Estatutos.

-----, "La defensa de los derechos humanos: una exigencia del evangelio para la Iglesia", en *Justicia y Paz*, Año 1, No.1, noviembre de 1984, pp.3-4.

-----, "Memoria de cinco años", en *Justicia y Paz*, Año V, No.20, octubre-diciembre de 1990, pp.3-5.

-----, "Metodología para la Investigación de casos y situaciones de violación a los derechos humanos (experiencia de una Organización No Gubernamental)", en *Justicia y Paz*, Año V, No.20, octubre-diciembre de 1990, pp.7-12.

- , Información sobre el Centro,
en *La Jornada*, 20 de enero de 1991.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, "Los derechos humanos en México ¿dos conceptos? ¿dos estrategias?", en *Estrategia*, No.98, marzo-abril 1991, pp.76-83.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Elecciones en México: la sociedad civil y las organizaciones*, México, 1992, 24p.
- , *Informe sobre los Derechos Humanos en México*, México, septiembre de 1992, 89pp.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Síntesis del Tercer Informe Semestral. Junio-diciembre de 1991*, CNDH, México, 1991, 13pp.
- , *Los derechos humanos de los mexicanos. Un estudio comparativo*, México, 1991, (colección manuales #8), 239pp.
- , *Directorio nacional anotado de organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos*, México, mayo de 1991.
- Concha Malo, Miguel, "La Academia Mexicana de Derechos Humanos", en *Justicia y Paz*, Año 1, No.4, mayo-junio de 1985, pp.4-5.
- , "El papel de la sociedad civil en la defensa y promoción de los derechos políticos", en *Justicia y Paz*, Año VI, No.22, abril-junio de 1991, pp.10-12.
- , "La situación de los derechos humanos en México y el Centro de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. A.C.", Mimeo, 13pp.
- , "Policía y derechos humanos", en *La Jornada*, 15 de diciembre de 1990.
- Córdova, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México*, Era, México, 1989, pp.1-90.

- Corrales Ayala, Rafael, "Características del Estado Mexicano", en *México, cincuenta años de la Revolución*, Tomo III, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
- Cruzalta, Julián, "La enseñanza social cristiana y los derechos humanos", en *Justicia y Paz*, Año VIII, No.29, enero-marzo de 1993, pp.16-18.
- Cuéllar, Benjamín, "Algunas reflexiones básicas sobre los Derechos Humanos", en *Acta*, Año 1, No.1, diciembre de 1990, pp.20-29.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *La política de la Renovación*, Diana, México, 1988, 428pp.
- Díaz Müller, Luis, "Grupos de presión y derechos del hombre: la acción invisible", en *Revista Mexicana de Justicia*, Vol.II, No.3, julio-septiembre de 1984, pp.197-202.
- Domínguez Yañez, J. Guillermo, "El papel de las organizaciones civiles en la promoción y defensa de los derechos humanos", en *Estudios Políticos*, Tercera Epoca, No.10, pp.179-183.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, *Los derechos humanos como cultura política en las sociedades contemporáneas*, Santiago de Chile, Marzo de 1991, pp.1-45.
- Fix Zamudio, Héctor, "Régimen económico y derechos humanos", en *Revista Mexicana de Justicia*, vol.IV, no.1, enero-marzo de 1986, pp.39-51.
- Foweraker, Joe, "Los movimientos populares y la transformación del sistema político mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.LI, núm.4, octubre-diciembre de 1989, pp.106-107.
- Friedrich, C. J., *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, Tecnos, Madrid, (s.f.), pp.1-265.
- Friedrich Naumann Foundation. United Nations Headquarters, *Human Rights and Human Welfare: The Evolving Role of the United Nations*, Nueva York, Diciembre de 1991, 109pp.

Gil Villegas, Francisco, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", en *Foro Internacional*, Vol.XXV, núm.98, octubre-diciembre de 1984, pp.190-201.

-----, "Legitimidad y consenso político", en *Examen*, vol.3, núm.31, diciembre de 1991, pp.28-30.

Gómez Tagle, Silvia, "La ruptura en las elecciones mexicanas: 6 de julio de 1988", en Alonso, Jorge, Aziz, Alberto y Jaime Tamayo, *El nuevo Estado mexicano. Tomo II. Estado y Política*, Nueva Imagen, México, 1992, pp.195-223.

González Gary, Oscar, "Poder y presiones de la Iglesia", en González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (coords), *México ante la crisis*, Tomo II, Siglo XXI, México, 1986, pp.238-294.

Habermas, Jürgen, "Legitimation Problems in the Modern State", en *Communication and the Evolution of Society*, Beacon Press, Boston, 1979, pp.178-205.

-----, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1986, 172pp.

Human Rights Watch, *World Report, 1992*, Human Rights Watch, Nueva York, 1991, pp.1-33 y 277-288.

Jardí Alonso, María Teresa, "Reformas de Fondo", en *Acta*, Año 1, No.1, diciembre de 1990.

Jardim, Agostinho, "Las ONG en el umbral de una nueva etapa" en *Perfiles liberales*, Año 6, No.27, 1992, pp.10-14.

Lane, Joy Lee Peebles, *Las Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: su formación y esfuerzos para realizar cambios socio-políticos*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, enero de 1993, 166pp.

Lehr, Volker G., *Autoritarismo y desarrollo*, UNAM, México, 1986, 44p.

- Linz, Juan, "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en Stanley, Payne (ed), *Política y sociedad en la España del siglo XX*, Akal Editor, Madrid, 1978, pp. 205-263.
- Lutz, Ellen, "Human Rights in Mexico: Cause for Continuing Concern", en *Current History*, v.92, No.571, febrero de 1993, pp.12-19.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1993*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 338pp.
- , "Notas sobre una encuesta", en *Examen*, vol.3, núm.1, diciembre de 1991, pp.24-27.
- Meizi, Flavia Irene, "ONG y partidos políticos: ¿competencia o cooperación? en *Perfiles liberales*, Año 6, No.27, 1992, pp.25-27.
- Mendoza, Carlos, "Inauguración del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P.", en *Justicia y Paz*, Año 1, No.2, enero de 1985, pp.4-5.
- Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1992, pp.1-120.
- Molina y Vedia, Silvia, "El escepticismo político en la perspectiva de los nuevos sujetos sociales, los movimientos y la opinión pública", en *Estudios Políticos*, Tercera época, No.10, pp.37-51.
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991, 265pp.
- Onorati, Antonio, "Las relaciones entre las ONG y el estado" en *Perfiles liberales*, Año 6, No.27, 1992, pp.21-24.
- Ortiz Monasterio, Luis, "Hacia una política de Derechos Humanos", en Abraham Talavera (coord), *Ensayos sobre la modernidad nacional. La política mexicana y el cambio democrático*, Diana, México, 1989, pp.251-266.
- , "Los Derechos Humanos y nuestra transición democrática", en *Acta*, Año 1, No.1, diciembre de 1990, pp.4-6.

- Presidencia de la República, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos*, Talleres Gráficos de la Nación, México, s.f., 27pp.
- Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, 67pp.
- Rahnema, Majid, "El significado creciente de las organizaciones no gubernamentales ¿autores autónomos o comparsas de los sistemas dominantes?" en *Perfiles liberales*, Año 6, No.27, 1992, pp.15-17.
- Romero, Laura Patricia, "La reforma del Estado y los movimientos sociales regionales", en Alonso, Jorge, Aziz, Alberto y Jaime Tamayo, *El nuevo Estado mexicano. Tomo II. Estado y política*, Nueva Imagen, México, 1992, pp.173-193.
- Rojas, Rosa, Román, José Antonio, "Rebasa la realidad a instancias de derechos humanos", en *La Jornada*, 12 de diciembre de 1991.
- Sandoval, Godofredo, "Coyuntura social y organizaciones no gubernamentales de desarrollo" en *Perfiles liberales*, Año 6. No.27, 1992, pp.18-20.
- Segovia, Rafael, "El fastidio electoral", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, *La vida política mexicana en la crisis*, El Colegio de México, México, 1987.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis, Ruiz Harrell, Rafael y José Barragán, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 1992, 250pp.
- Stavenhagen, Rodolfo, "México y los Derechos Humanos", en *Justicia y Paz*, Año 3, No.1, noviembre de 1987, pp.15-21.
- Tamayo, Raymundo, "La Biblia y los Derechos Humanos", en *Justicia y Paz*, Año VIII, No.29, enero-marzo de 1993, pp.5-10.
- Trueba, Eugenio, Soto Guerrero, Salvador, "La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Un encargo delicado", en *Investigaciones Jurídicas*, pp.5-15.

Valverde, Karla, "La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, alcances y limitaciones para la defensa de los derechos humanos", en *Estudios Políticos*, Tercera Epoca, No.6, abril-junio 1991, pp.113-124.

Viviescas Monsalve, Fernando, Sarmiento Anzola, Libardo y Oscar Arcos Palma, "Las ONG: nuevos escenarios, nuevos retos" en *Perfiles liberales*, Año 6, No.27, 1992, pp.5-9.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, capítulo 1.

Zamudio Grave, Patricia, *Los derechos humanos en México: contenidos discursivos y representaciones*, Tesis de Maestría, FLACSO, México, junio de 1990, 197pp.

Zorrilla Martínez, Pedro G., "Los derechos humanos y la situación económica", en *Revista Mexicana de Justicia*, vol.IV, no.1, enero-marzo de 1986, pp.27-37.

Entrevistas

Aguayo Quezada, Sergio. Presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

Acosta, Mariclaire. Presidente de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

Barreda, Luis de la. Tercera visitaduría, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Fernández, Alonso. Expresidente de Amnistía Internacional.

González, Oscar. Exmiembro del Consejo Consultivo de la CNDH. Actualmente Director de Asuntos Jurídicos e Internacionales de la Procuraduría General de la República.

Madrazo, Jorge. Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Salinas, Laura. Directora de la Tercera visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sarre, Miguel. Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.