



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
Sede académica de México

Maestría en Ciencias Sociales

XX Promoción
2014-2016

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: ¿dos ideas de una misma institución?
1990-2011

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales presenta
Daniel Omar Mata Lugo

Directora de tesis:
Dra. Karina Ansolabehere

Lectores
Dr. Luis Daniel Vázquez Valencia
Dra. Sandra Serrano García

Seminario: Estado, democracia y derechos humanos
Línea de investigación: Estado, democracia y derechos humanos

Ciudad de México, México, agosto 2016

Investigación realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Abstracto

Esta investigación analiza la influencia de las ideas relativas a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos creadas en foros internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (específicamente los que dieron lugar a los *Principios de París* y la *Declaración de Viena*), sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Nuestra propuesta de investigación radica en complementar dos cuerpos de estudios, por un lado, los trabajos antropológicos sobre *vernacularización*, y por el otro, los trabajos de corte politológico sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. El foco del análisis pasa por dar cuenta del cómo las ideas contenidas en los *Principios* y la *Declaración* se vernacularizan en alguna especie de idea locales sobre la CNDH a lo largo del periodo revisado.

Palabras clave: *Vernacularización, Derechos Humanos, ONU, Régimen Internacional, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, cultura, globalización, México, Ombudsman.*

Abstract

This research analyzes the influence of National Human Rights Institution ideas produced at the international forums of the United Nations Organizations (the Paris Principles & the Vienna Declaration) over the *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Our research proposal is to complement two branches of studies: on one hand, the anthropology research on vernacularization, and the political science works on National Human Rights Institutions, on the other. The aim of our analysis lays in showing how the ideas placed in the Principles & the Declaration turn vernacular in some kind of local idea of CNDH.

Key words: *Vernacularization, Human Rights, National Human Rights Institutions, CNDH, culture, globalization, Mexico, Ombudsman, International Regime, UN.*

*A mis padres Miguel y Adriana, quienes en la medida de sus posibilidades me han
apoyado siempre.*

A mi hermano Josué.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el financiamiento recibido para realizar mis estudios de posgrado. En el mismo sentido, me gustaría agradecer al personal docente de la FLACSO, sede México, y al Seminario de Derechos Humanos.

Extiendo este agradecimiento en particular a la Dr. Karina Ansolabehere, por su paciencia, tiempo y disposición para discutir o aclarar cualquier asunto relacionado con esta investigación, así como a mis lectores Luis Daniel y Sandra por sus observaciones.

Igualmente quisiera agradecer a mis amigos y compañeros de clase. Sin su solidaridad y apoyo hubiera sido increíblemente más difícil cursar la Maestría en la FLACSO. Gracias a Sam, Gime, Horacio, Katia, Javi, Ele, Chinin, Lídice, Delfi, Leduán, Diego x2, Vane, Jay-Jay, Itzel, Pável, Marysabel, Carla, Cristina, Lalo, y finalmente a Beto, Cristóbal, Greta y Angélica quienes fueron una especie de familia adoptiva durante los últimos dos años. Todos me aportaron un montón de cosas en diferentes momentos y por ello les estoy bien agradecido. También quisiera agradecer a Bob, Paola x2, Fernando, Roberto, Hugo, Miriam, Ana, Karen, Maurice, Daniela, Alma, Isidro, Omar, Mopet, al resto de mis amigos, y a toda mi familia, quienes a menudo dejé colgados en algún momento por la tesis. Espero no olvidarme de nadie más.

<i>Índice</i>	
<i>Introducción</i>	vi
<i>Capítulo 1. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Vernacularización: ideas internacionales, cultura y localización</i>	1
1.2 <i>Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Ombudsman y Comisiones Nacionales</i> .	1
1.3 <i>Vernacularización: cultura y derechos humanos</i>	4
1.4 <i>Planteamiento del problema de investigación</i>	9
1.5 <i>Nota metodológica: ¿cómo influyen las ideas?</i>	14
1.6 <i>Conclusiones del capítulo</i>	22
<i>Capítulo 2. Elementos contextuales para la discusión</i>	23
2.1 <i>A nivel internacional: Ombudsman, tipos de INDH y espacios internacionales de producción de ideas</i>	24
2.1.1 <i>Sobre la experiencia del Ombudsman sueco</i>	24
2.1.2 <i>El Ombudsman, ¿una idea de exportable?</i>	26
2.1.3 <i>Los Principios de París, la Declaración de Viena y el Comité Internacional de Coordinación</i>	31
2.2 <i>A nivel nacional: política exterior, situación interna, defensorías locales y la CNDH</i>	43
2.2.1 <i>México frente al régimen internacional de derechos humanos</i>	43
2.2.2 <i>Las defensorías locales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos</i>	51
2.3 <i>Conclusiones del capítulo</i>	56
<i>Capítulo 3. Vernacularización, Ombudsmen y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	59
3.1 <i>Traductores y espacios de traducción: de la academia al congreso de la unión y la sociedad civil</i>	59
3.2 <i>Traducciones</i>	65
3.1.1 <i>Referencias externas</i>	66
3.1.2 <i>Formas de resonancia</i>	81
3.1.3 <i>Elementos preexistentes en el derecho mexicano e ideas del régimen político</i>	81
3.2 <i>Patrones</i>	88
3.3 <i>Expresiones localizadas ostensibles</i>	93
<i>Conclusiones</i>	98
<i>Referencias documentales</i>	109

Índice de Tablas

<i>Tabla # 1: Matriz de variables y dimensiones</i>	16
<i>Tabla # 2: Matriz del proceso de vernacularización</i>	17
<i>Tabla # 3: Tipos de traducción</i>	18
<i>Tabla # 4: Tendencias dominantes en las tres fases de la Institución Nacional de Derechos Humanos</i>	33
<i>Tabla # 5: Competencias y atribuciones establecidas en los Principios de París</i>	39
<i>Tabla # 6: Composición y garantías establecidas en los Principios de París</i>	39
<i>Tabla # 7: Modalidades de funcionamiento establecidas en los Principios de París</i>	39
<i>Tabla # 8: Principios adicionales para comisiones con facultades cuasi-jurisdiccionales establecidas en los Principios de París</i>	40
<i>Tabla # 9: Tipos de acreditación del ICC.....</i>	41
<i>Tabla # 10: INDH en cada Comité Regional.....</i>	42
<i>Tabla # 11: Número de acreditaciones por Comité.....</i>	43
<i>Tabla # 12: Comparativa entre Ombudsman e INDH</i>	100
<i>Tabla # 13: Formas de resonancia</i>	104
<i>Tabla # 14: Referencias externas.....</i>	105

Índice de Gráficos

<i>Gráfico # 1: Esquema general de investigación</i>	13
<i>Gráfico # 2: Apertura de Ombudsman en diferentes regiones</i>	29
<i>Gráfico # 3: Establecimiento de Ombudsman (nacionales y locales) en el mundo.....</i>	30
<i>Gráfico # 4: Comité de Coordinación de las INDH y sus grupos regionales</i>	42
<i>Gráfico # 5: Tipos de multilateralismo y niveles de delegación.....</i>	47
<i>Gráfico # 6: Establecimiento de defensorías similares a Ombudsman a nivel local</i>	52
<i>Gráfico # 7: Esquema del contexto detallado en el capítulo #2</i>	57
<i>Gráfico # 8: Periodos de la vernacularización de la CNDH</i>	105

Introducción

En las ciencias sociales el interés por los derechos humanos es relativamente nuevo. Anteriormente la inexistencia de un consenso claro sobre lo que son, su significado o contenido central (Landman 2009:21), aunado al «ethos científico» de las ciencias sociales abonó a la marginación del tema por sus fuertes concepciones legales y morales implícitas, dejando así el campo de estudio principalmente a los abogados (Freeman 2002:6). Sin embargo, el impulso y la difusión global de derechos humanos ha recompuesto el interés por el tema desde una amplia variedad de perspectivas.¹ La intención de esta tesis es vincular dos ramas de estudios en ciencias sociales sobre derechos humanos. Por un lado, los estudios sobre *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, y por el otro, los trabajos sobre *vernacularización*.

Según una de las definiciones más generales, una *Institución Nacional de Derechos Humanos* (INDH) puede definirse de la siguiente forma: «an administrative body responsible for protecting and promoting human rights domestically» (Cardenas 2014:7). Como mostraremos en esta investigación, las INDH se han difundido por varios países en distintos momentos. Se trata de un tipo de institución cuyo contenido fue construyéndose a lo largo del siglo XX en diferentes foros internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), finalmente plasmada en dos documentos: los llamados *Principios de París* (1991) y la *Declaración y Programa de Acción de Viena* (1993).

La mayoría de los trabajos sobre Instituciones Nacionales suele analizarlas desde el marco del *accountability*, en términos de su *capacidad de incidencia* en la situación de derechos humanos doméstica a partir de variables como la *extensión de su mandato*; sus *limitaciones presupuestarias*; su *autonomía operativa y composición*, entre otras. Es decir, que plantean las *facultades* de las INDH como *variable independiente* y su capacidad de incidencia en materia de derechos humanos como la *variable dependiente* de interés. En

¹ Muchas de ellas van desde la sociología (Sjoberg, Gill & Williams 2001) (Estevéz 2010) (Somers & Roberts 2008), los estudios socio-jurídicos (Ansolabehere 2010), la antropología (Merry 2006c), las relaciones internacionales (Anaya 2010; 2012), hasta el planteamiento de enfoques interdisciplinarios (Cesarini & Hertel 2005) e incluso reflexiones desde la demografía (Lohlé-Tart & Rémiche 1997).

cambio, los trabajos sobre *vernacularización* exploran el *proceso* por el cual *ideas, normas y programas de derechos humanos producidos en espacios internacionales* se adaptan a *contextos culturales locales*. Es decir, plantearían los programas e ideas internacionales de derechos humanos -si así se lo quiere- como variables *independientes*, y los programas e ideas llevados a la localidad y su interacción con las *prácticas locales* como la *variable dependiente*.

Regionalmente, como se muestra en el estado del arte, la mayoría de la literatura politológica sobre INDH en América Latina tiende a presentar las Instituciones Nacionales más como parte de un proceso político doméstico (y en estos términos las analiza), que como fenómeno de difusión de ideas globales. Los trabajos que toman en cuenta los mecanismos que influyen en la proliferación internacional de las INDH tienden a centrarse más en los mecanismos del régimen internacional que presionan a los Estados para establecerlas (como la firma de tratados) que en cómo las ideas producidas en *espacios internacionales* se re-articulan al momento de trasladarlas al plano nacional. Por el lado de los trabajos sobre *vernacularización*, si bien abarcan una gama más amplia de regiones, la mayoría de ellos analiza como las ideas sobre derechos humanos funcionan como marco para la acción colectiva en el caso de los movimientos sociales, cómo permean en las definiciones que los agentes de comisiones especiales sobre derechos humanos elaboran, o en el traslado de programas contra la violencia de género, pero no han colocado el desarrollo de una institución de derechos humanos como las INDH en el foco de su análisis.

Así, esta investigación se diferencia de las dos perspectivas antes señaladas en el sentido de que no se trata de un análisis de *accountability* centrado en las *capacidades y límites* de las INDH en cuestión, ni en cómo se difunde un programa de derechos humanos, sino en cómo fue que las ideas producidas en espacios internacionales relativas a la función de las INDH, que tomamos como *variable independiente*, permean (o no) nuestra *variable dependiente*, es decir, las *ideas relativas a una institución* específica en el campo nacional. Con este fin, acá elegimos centrar nuestra investigación en la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (CNDH) mexicana porque cuenta con un nivel de institucionalización

importante. Además, fue establecida tiempo antes de que los *Principios de París* prescribieran los lineamientos con los que una INDH debería contar, por lo que ofrece una oportunidad para observar si hay algún tipo de influencia de las ideas globales sobre Instituciones Nacionales en las ideas de la CNDH. En el mismo sentido la *Declaración de Viena* sucede también al establecimiento de la Comisión y antecede a una serie de reformas que sufrió la institución durante los años noventa.

Nuestra investigación es un análisis de contenido de diversos documentos que va del periodo que va de 1990 al 2011, centrado en hitos y puntos importantes dentro del desarrollo de la Comisión que se traslapan con aspectos como la alternancia en el gobierno. Mientras que las primeras reformas a la Comisión en la década de los noventa tuvieron lugar en los dos últimos sexenios del PRI, el resto del periodo analizado en este trabajo cae bajo los dos sexenios del PAN. En este sentido, la «temporalidad política» que atraviesa la institucionalización de la CNDH resulta relevante, pues conjuga aspectos internos y externos, tales como desplazamientos en la posición de la política exterior, suscripciones de tratados comerciales, conflictos políticos internos, etc.

Desde que aquello que nos propusimos analizar fue la influencia de las ideas plasmadas en la *Declaración de Viena* y los *Principios de París* sobre aquellas de la CNDH, una buena parte del análisis se centró en las discusiones parlamentarias en el Congreso de la Unión debido a que, según los mismos *Principios de París*, toda INDH debe tener rango constitucional o estar contenida en una ley especial. Sin embargo, ya que algunas de las categorías que tenemos recuperan la dimensión «ideacional» de los procesos sociales, fue posible hallar otros espacios en México relevantes para la Comisión Nacional, tales como organizaciones de la sociedad civil organizada y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en los que se plasman ideas sobre su mandato, composición, autonomía, etc.

En cuanto a la estructuración de la tesis, cuenta con tres capítulos. En el primero, especificamos nuestro planteamiento con mayor detalle, además introducimos las categorías empleadas para el procesamiento de la información y precisamos un par de nociones. La *pregunta de investigación* planteada para este trabajo fue la siguiente: *¿Qué*

tanto se vernacularizan las ideas globales sobre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos cuando la institución en cuestión antecede la difusión de ideas internacionales sobre INDH? Y partimos de la siguiente hipótesis:

H¹: Cuando la institución de interés antecede a las «ideas internacionales» sobre INDH, las ideas «foráneas» se desvanecen frente a las «ideas locales» establecidas previamente sobre la institución.

En el segundo, presentamos una contextualización en la que se apuntalan algunas cuestiones básicas que permiten entender con mayor facilidad la información del tercer capítulo. Especialmente el modo en que la idea de INDH se construye a lo largo del siglo XIX y la paralela expansión de la institución del *Ombudsman*, con la que está estrechamente emparentada. Incluimos un apartado relativo a esta institución y cómo surge la idea en Suecia, además de presentar las ideas contenidas en los *Principios de París*, la *Declaración de Viena* y la descripción de la institucionalidad internacional a la que dio lugar, específicamente referida al *Comité Internacional de Coordinación de las INDH* (ICC), sus modos de funcionamiento, las agrupaciones regionales de *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*.

Por último, el tercer capítulo es un análisis de la información recabada en los hitos y espacios en que se discute la CNDH. El resultado de la investigación es que la influencia de las ideas sobre INDH plasmadas en los *Principios de París* y la *Declaración de Viena* es más bien marginal: la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* acredita los *Principios de París* en los primeros 10 años de existencia sin que siquiera sean tomados como referente para las reformas. El hallazgo de la investigación es que, si bien es posible observar un proceso de vernacularización de las ideas sobre la CNDH, este no viene directamente de los espacios donde se discuten las INDH, sino de la doctrina jurídica vía discusiones académicas de juristas, en particular aquella que tiene que ver con la institución del *Ombudsman* que va desde la década de los sesenta a la de los ochenta, y tiene como ejes tanto a los foros de la ONU, como a la llamada «ombudsmania». Como mostramos, es precisamente el mandato originario de «control de la administración pública y las arbitrariedades», lo que hacen que dicha institución comience a ser vista

como una instancia que podría defender los derechos humanos, y es precisamente esta la idea dominante local sobre la CNDH, hecho que acerca el resultado a nuestra hipótesis en un sentido particular.

Si bien la Comisión antecede a las ideas internacionales sobre INDH, y efectivamente las «ideas locales» sobre la institución en cuestión prevalecen por sobre aquellas de los Principios de París, al final resulta que las «ideas locales» tienen de todos modos un carácter internacional. En la mayoría de los planteamientos legislativos y discusiones académico-jurídicas de los noventa que involucran a la Comisión, el referente es la experiencia extranjera del Ombudsman sueco y el proceso de internacionalización de la institución. Por otro lado, las reformas a la CNDH suelen responder en una buena parte al contexto nacional del momento, de ahí las particularidades que la Comisión Nacional guarda respecto al Ombudsman clásico. En la segunda mitad del periodo revisado, los gobiernos de la alternancia, los *Principios de París* tienden a ser referenciados en mayor medida por ONG's, que los toman como criterio de evaluación y guía de acción para la Comisión. También es posible observar un cambio en las formas de resonancia, de un contexto en el que la introducción del Ombudsman y los derechos humanos llega a parecer exagerada, hacia otro en el que la discusión del Ombudsman nacional parece haber creado sus propios referentes, lo que probablemente disminuye la necesidad de reiterar el vínculo de México con los derechos humanos. En este sentido concluimos que, en este punto en específico, las ideas sobre el Ombudsman mexicano, se han vuelto domésticas, o *vernáculos*.

Capítulo 1. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Vernacularización: ideas internacionales, cultura y localización

El objetivo de este capítulo es presentar los cuerpos de literatura en los que se inserta este trabajo, los conceptos de los que partimos, así como la pregunta de investigación que nos propusimos resolver, la metodología y las categorías empleadas. La pregunta aquí planteada surge a partir de la discusión de dos campos de estudio: uno que trata sobre las *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* con un enfoque eminentemente politológico, y un segundo de corte antropológico, que aborda el proceso por el cual los derechos humanos se insertan en contextos culturales particulares mediante el concepto de *vernacularización*.

1.2 Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Ombudsman y Comisiones Nacionales

En los estudios relativos a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos es posible identificar una corriente que se ha concentrado principalmente en abordarlas en términos de funciones y capacidad de incidencia en la situación nacional de derechos humanos en diferentes regiones: a nivel América Latina (Dodson & Jackson 2004; Finkel [b] 2012; Pegram 2012; Ugglá 2004), Europa (de Beco 2007), y países post-comunistas (Finkel [a] 2012). En general, la literatura sobre Instituciones Nacionales centrada en Latinoamérica parte del marco analítico del *accountability*, que analiza las dimensiones de: a) institucionalización; b) principios formales del diseño institucional; c) las relaciones con actores sociales y organizados; y d) las reglas de acceso a la institución. Es decir que muchos de estos trabajos se centran en los límites y posibilidades de acción de las INDH a partir del análisis de las limitaciones presupuestarias, sus mandatos y poderes, autonomía operativa, estatus constitucional o ausencia del mismo, así como procedimientos de comparecencia (Pegram 2012).

Entre los estudios que comparten el marco analítico antes mencionado, podemos señalar el trabajo comparado de Dodson & Jackson (2004) sobre los Ombudsman en el Salvador y Guatemala, en el que analizan las formas en que dichas instituciones fueron relegadas

ya sea por la verticalidad de la burocracia del sistema político o mediante recortes presupuestales. Para el caso de México, el trabajo de Jody Finkel (2012), concluye que la defensoría de derechos humanos mexicana es poco eficaz porque la elección (*i.e.* las reglas de acceso) del titular depende de los senadores y es secreta, de este modo se pierde la *accountability* en tanto que la designación tiende a configurar una CNDH que evita retar a los oficiales gubernamentales. Por su parte Ugglá (2004), desde las mismas dimensiones antes enunciadas ofrece un diagnóstico sobre el funcionamiento, facultades y limitaciones de los Ombudsmen de países como Bolivia, Guatemala, Honduras y El Salvador. En conjunto estos trabajos, de corte politológico, enfatizan el estudio del diseño institucional, y tratan a las INDH *como un elemento más dentro de los sistemas políticos nacionales y dejan de lado la dimensión internacional de los derechos humanos al considerar estas instituciones como un elemento de la política doméstica.*

Sin embargo esto no quiere decir que la dimensión internacional pase inadvertida, conforme las INDH se han extendido globalmente, como mostraremos en el siguiente capítulo, ha surgido una serie de estudios que se desmarcan de la perspectiva del *accountability* para inquirir en los tipos de Instituciones Nacionales existentes (Reif 2000),² así como en el proceso y aspectos que impulsan la proliferación global de las Instituciones Nacionales (Cardenas 2003; 2014) y los periodos en que se difunden (Pohjolainen 2006). En general estos trabajos coinciden en que se trata de un proceso conducido por diversos factores, entre los que destacan la acción de la ONU y otros organismos internacionales (Cardenas 2003), la formación de redes de cooperación intergubernamentales (Eldrige 2010), la consolidación de regímenes regionales e internacionales de derechos humanos (Cardenas 2014; Petersen 2011), e incluso la condición democrática del país receptor y su historial de respeto a los derechos humanos (Koo & Ramírez 2009).

² Si bien este trabajo es un esfuerzo por dar cuenta de la diversidad de INDH al rededor del globo, en un modo similar aquellos del *accountability*, centra una gran parte del análisis pasa por indagar cómo cada tipo institución puede (o no) contribuir a la gobernanza democrática, la rendición de cuentas y la defensa de los derechos humanos mediante acciones concretas en el plano doméstico.

Finalmente otros estudios, como el de Pegram (2010), plantean explicar la difusión de las INDH mediante una interacción entre tres mecanismos complementarios: a) los de coerción anclados internacionalmente; b) procesos de aculturación; y c) procesos de persuasión.³ Sin embargo, el autor concluye que la coerción en su forma más simplista tiene una menor incidencia en la multiplicación de INDH a la vez que confiere un mayor peso a los procesos de aculturación y persuasión a la hora de explicar la adopción/difusión de las INDH, por lo que siguiere profundizar en los procesos de aculturación y persuasión como vías futuras de investigación.

En conjunto, salvo el trabajo de Cardenas (2014) y Pegram (2010), la mayoría de los estudios antes citados muestra un panorama general de difusión, dejando de lado los procesos específicos de *ideacionales* que dan forma a las Instituciones Nacionales, un aspecto -que nos parece- es fundamental a la hora de hablar del establecimiento de una institución cuyo origen es internacional. En este sentido, si bien como ha notado Carver (2010), se tiende a poner poca atención a cómo las INDH aplican los tratados de derechos humanos en sus localidades, existe una dimensión todavía más ignorada que tiene que ver con *cómo los Estados establecen instancias formuladas en espacios internacionales*: y es en *qué medida y cuando* las Instituciones Nacionales incorporan ideas internacionales sobre su propósito, misión y alcance.

Partir de este punto permitiría explorar otro nivel más allá de la institucionalización, no el de las modificaciones que efectúa un gobierno sobre la institución y por qué decide crearla, sino también el de qué tanto esas ideas internacionales sobre INDH influyen en las ideas locales y cómo estas ideas foráneas se vuelven domésticas, en este sentido es que resulta pertinente complementar el análisis de las INDH con elementos de la literatura sobre *vernacularización*.

³ Comprendiendo la *aculturación* como un proceso mediante el cual los individuos adoptan creencias y patrones de comportamiento de la cultura que los rodea y la *persuasión*, como un proceso de aprendizaje en el que los actores internalizan la racionalidad y los principios de una reforma política dada e incluso aceptan y entienden la lógica y la necesidad de esa reforma (Pegram 2010: 747, 750).

1.3 Vernacularización: cultura y derechos humanos

Paralelamente a la profundización de la globalización, los intercambios económicos, flujos migratorios y el estrechamiento de las ligas políticas entre los países, ha surgido una discusión sobre las tensiones culturales entre los valores/creencias occidentales y aquellos «no-occidentales». La fuerte raigambre liberal de los *derechos humanos* muchas veces llevó a pensar que su conflicto con otras «culturas locales» o «minoritarias» era irresoluble.⁴ En este sentido, si se piensa que la «cultura» es una trama de significaciones tejida por el hombre (Geertz 2008:20), el diagnóstico de la «tensión cultural» sería el resultado del conflicto entre los diferentes significados asociados a prácticas, individuos e instituciones, difiriendo por tanto los valores y creencias de lo permisible/impermissible de una sociedad a otra. Más todavía cuando se presume la universalidad de los derechos humanos, es decir validez para todas las personas sin importar su grupo de referencia, condición étnica, estatus económico, etc. Esta sería -muy a grandes rasgos- la discusión en la que se inserta el trabajo antropológico desarrollado por Sally Engle Merry (2006a).

Es desde esta perspectiva que desde la antropología se la ha desarrollado el concepto de *vernacularización*, atendiendo a la problemática que la *multiculturalidad* representa -en tanto hecho social e histórico- para la objetivación del mundo social. Aquí, desde luego no se ignora que puedan existir tensiones entre los *derechos humanos* y la «cultura local», simplemente se deja de lado el supuesto de una cultura indisputada y homogénea.⁵ Justamente, dado que la mayoría de las obligaciones y deberes se hallan en instrumentos internacionales -entendidos como un «conjunto de principios, valores, pautas éticas y facultades (...) vertidos en instrumentos facultativos internacionales que señalan las

⁴ El debate del liberalismo y el multiculturalismo es, quizá, una de las expresiones más notorias de dicha tensión. Otra lectura similar bien conocida es la del «choque de las civilizaciones» de Samuel Huntington (1993), en la que se planteaba que la futura fuente de conflictos y divisiones entre las personas no sería de orden ideológico o económico, sino cultural.

⁵ Para Sally Merry (2006c) el diagnóstico de la «tensión cultural» es impreciso porque da mecánicamente por hecho el surgimiento del conflicto. Este diagnóstico está anclado en alguna de estas dos concepciones: a) «cultura como tradición», comprendida como algo homogéneamente distribuido, incontrovertible y estático, de ahí que se asuma inmediatamente la incompatibilidad de los derechos humanos y la «tradición local» al tender la racionalidad legal moderna a excluir otro tipo de arreglos sociales (como usos y costumbres) o; b) «cultura como identidad nacional», desde la que se considera que la llegada de normas y valores provenientes de espacios internacionales son una transgresión a aquellos de las comunidades locales.

obligaciones, los deberes y las sanciones a los Estados en cuanto al respeto/violación de dichos derechos» (Maier 2001:43)- cuyo objetivo es «normar» un comportamiento que es en última instancia local, los derechos humanos son un punto de intersección entre las ideas globales de derechos humanos y las prácticas locales.

Es en este sentido que:

«Los estudios etnográficos han descentrado su análisis de los códigos legales y han evitado reproducir de manera simplista la aplicación de los marcos teóricos de la teoría social liberal como explicación del multiculturalismo nacional (...) promoviendo el análisis del derecho y en particular de la vernacularización. Es decir, lo que diversos autores han conceptualizado desde la antropología legal como la necesidad de entender los procesos de circulación y traducción del derecho en contextos sociales localizados» (Bocajero & Restrepo 2011: 9).

En términos generales el contenido central subyacente al concepto de *vernacularización* refiere a un proceso que en la literatura encuentra símiles como *transculturación*, *hibridación*, *indigenización* o *localización*. En síntesis, se podría afirmar que el foco de esta literatura está puesto en la adaptación de normas globales a contextos, instituciones y prácticas locales (Golan & Orr 2012:786). A partir de este trasfondo, el trabajo de Merry (2006c) se propone rastrear el cómo fluyen ideas, leyes, personas e instituciones a través de múltiples países y campos transnacionales, por lo que enfatiza la observación del proceso de formación de ideas de derechos humanos, su diseminación y apropiación en contextos locales.

En este planteamiento, Merry distingue entre tres niveles de producción y flujo de las ideas globales sobre los derechos humanos: a) la *construcción transnacional de consensos*, que se refiere a los procedimientos y espacios en que se da la producción global de documentos como tratados, convenciones, documentos de políticas y resoluciones que definen los criterios sobre derechos humanos y justicia; b) los *programas nacionales «trasplantados»* que -en general- se refieren a la importación de programas y proyectos provenientes de otros países o directamente diseñados por organismos internacionales para atender una problemática ya definida y; c) la *localización del conocimiento transnacional*, que se lleva a cabo mediante la promoción de eventos en los que ONG's y

representantes gubernamentales intercambian información sobre la situación local de los derechos humanos (2006a: 19; 20).

La obra de Merry trabaja principalmente la apropiación de los derechos humanos frente contextos de violencia de género, resaltan la dimensión interactiva entre las prácticas culturales y los modos en que entran en tensión con o -de hecho- coadyuvan a la promoción de los derechos humanos de las mujeres. En esta dinámica interactiva o proceso de *vernacularización* (Merry 2009; 2006b), interviene toda una serie de elementos, de entre los cuales a nosotros no interesan cuatro:

- i. los *agentes* encargados de transcribir significados entre las dimensiones de «lo local» y «lo global», es decir *traducen* ideas internacionales de un modo tal que resulta compatible con los contenidos y circunstancias de la «cultura local». Estos agentes encargados de *traducir* ocupan puestos intermedios en gobiernos y organizaciones no gubernamentales, y en este sentido son considerados *vernacularizadores*;
- ii. la capacidad de esos *vernacularizadores* para generar *resonancia* entre los derechos humanos y los elementos del contexto local, *i.e.* la capacidad que tiene un marco para interpelar personas debido a la cercanía y facilidad con que pueda evocar elementos y restos de creencias populares, tales como mitos y creencias (Snow & Benford 1992:139);
- iii. la competencia para mantener el balance entre capacidad de resonancia y potencial de transformación de la traducción elaborada. Sobre todo, porque al privilegiar la resonancia, la similitud de la traducción con el entorno disminuye la efectividad de la intervención que el *vernacularizador* intenta realizar.
- iv. Los tipos de *vernacularización*, que pueden distinguirse en dos tipos: la *replicación*, que refiere a cuando una forma/programa se instala en un lugar y adquiere contenidos culturales locales y la *hibridación*, en la que inversamente la forma/programa se apoya sobre formas culturales locales pre-existentes, pero su contenido promueve ideas globales (Merry 2006b).

Ahora bien, dentro de la literatura revisada para esta investigación es posible realizar una primera distinción entre los trabajos elaborados partir del concepto mismo de *vernacularización* (Merry 2006b; 2006c; Goodale & Marry 2007; Merry, Levitt, Rosen & Yoon 2010; Merry & Stern 2003; Merry & Levitt 2009; Chua 2015; Golan & Orr 2012; Andrews & Shahrokni 2014; Cheng 2011) y aquellos que discuten el mismo fenómeno aunque desde otro lugar (Riga & Kennedy 2012; De Feyter 2006; Safarty 2009).⁶

En particular, dentro de la literatura sobre *vernacularización* pueden trazarse dos grandes ejes: el primero analiza el trabajo elaborado por comisiones especiales internacionales, oficiales gubernamentales y organizaciones no-gubernamentales a la hora de *vernacularizar* programas y políticas públicas para la promoción de derechos humanos. Aquí identificamos la investigación de la propia Mery (2006a) a partir de la revisión de casos en materia de promoción de los derechos de las mujeres y prevención de la violencia de género en localidades como Hong Kong y la India,⁷ así como el trasplante de otros

⁶ El trabajo de Riga & Kennedy (2012) analiza el papel de un grupo de especialistas en la definición de crímenes de guerra en Bosnia y Herzegovina. Si bien, plantean su investigación un tanto al margen de la idea de *vernacularización*, su intención es dimensionar el rol de la agencia a la hora de definir los derechos humanos. El estudio está elaborado a partir del análisis de una comisión de expertos encargados de investigar los crímenes de guerra en Bosnia-Herzegovina que partió de lineamientos fijados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos para enmarcar la situación como una limpieza étnica. En última instancia, esto condujo a re-configurar el universalismo humanitario de los derechos humanos hacia otro, políticamente orientado hacia las atrocidades del Estado. Es decir que el trabajo realizado por la comisión a partir de este principio, al estar anclado políticamente (en la idea de responsabilidad) más que en el lenguaje legal de los derechos humanos, se enfocó en las dinámicas existentes entre perpetradores/victimas, dando como resultado una vernacularización particular de los derechos humanos. La obra de Safarty (2009), por otro lado, da cuenta del esfuerzo de promotores de derechos humanos para interpelar la subcultura de los economistas del Banco Mundial mediante el intento de enmarcar los derechos humanos como algo cuantificable y útil para las metas de la institución. Por último, si bien De Feyter (2006) no discute cabalmente la idea de vernacularización, sí retoma la *localización*, comprendida como proceso por el que necesidades locales alientan una interpretación más detallada de los derechos humanos.

⁷ Para el caso de Hong Kong la adopción de un programa contra la violencia doméstica operacional en Estados Unidos se encontró con que no atendían al número de personas esperado. El problema subyacía en que el programa estadounidense era incompatible con las representaciones locales sobre el éxito social, que justificaban, en el marco de la familia, la violencia que los hombres podían ejercer contra las mujeres. En este caso el *vernacularizador* fue un investigador que, al descomponer estas representaciones ancladas en el confucionismo, pudo indagar en qué formas podría replantearse el programa para hacerlo funcional en ese contexto específico. Este sería un ejemplo de lo que anteriormente identificamos como *replificación*. Para el caso de la India, la promoción y defensa de los derechos de las mujeres se realizaron a partir de la figura del «panchyat» (una forma descentralizada de gobierno local con capacidad para regular y funcionar como juzgado), que recibió jurisdicción sobre divorcios y violencia doméstica, lo que complementó con el activismo de mujeres capacitadas provenientes de castas bajas. Este tipo de vernacularización recibe el nombre de *hibridación*.

programas sociales de ONG's y gubernamentales (2006c). Dentro de este eje relativo a programas de derechos humanos es posible identificar a su vez un *sub-grupo* que se encarga de analizar «formas paradójicas de vernacularización» resultantes de programas gubernamentales (Andrews & Shahrokni 2014; Cheng 2011).⁸

El otro gran eje es el de *vernacularización* y acción colectiva, es decir, el cómo las ideas de derechos humanos una vez vernáculas, orientan la acción de movimientos sociales y ONG's (Merry, Levitt, Rosen & Yoon 2010; Merry & Stern 2003; Merry & Levitt 2009; Chua 2015; Golan & Orr 2012). Aquí se discute cómo el *marco* de derechos humanos ofrece una gama amplia de beneficios tanto discursivos como estratégicos a los movimientos sociales (Sally, Levitt, Rosen & Yoon 2010) y la funcionalidad de una intrincada constelación de activistas e ideologías articuladas por agentes con capacidad de *traducirlas* entre sí (Merry & Stern 2003). Los aspectos analizados van desde la tensión resultante del proceso al tener que cumplir con el imperativo de conciliar *resonancia* con *potencial de cambio* (Merry & Levitt 2009), y la posibilidad de que la *vernacularización* también pueda generar conflictos al interior de los movimientos (Chua 2015), hasta que la traducción pueda resultar en una despolitización de la demanda que le resta efectividad (Golan & Orr 2012).

En conjunto, estos dos ejes de trabajo comparten el interés por seguir la *vernacularización* de los derechos humanos tanto en la *práctica cotidiana* de agentes de ONG's y

⁸ El trabajo de Andrews & Shahrokni (2014) es un estudio sobre la situación de movilidad de mujeres rurales en Irán y migrantes en México. En el contexto de globalización económica -que presiona en favor tanto de la movilidad femenina como de la participación económica- existieron políticas que habilitaron a las mujeres para tener acceso a educación y empleo sin *trastocar* principios patriarcales. Las autoras consideran que se trató de «acomodos del Estado» en el sentido de que las instituciones locales empleaban políticas patriarcales para adaptarse a la presión económica global sin alterar la base identitaria de género, *i.e.* que en la localidad múltiples instituciones estatales se adaptaron a los cambios económicos globales mediante la reconstrucción de distinciones de género. El reacomodo patriarcal no es negativo ni positivo para las mujeres, si bien no garantiza acceso a igualdad, la movilidad permitió obtener nuevas capacidades, incrementar el rango de movimiento y acceso a esferas públicas. Por su parte Cheng (2011) hace un estudio a partir del caso de la legislación anti-prostitución en Corea del Sur. La *vernacularización* en este caso tiene dos resultados, por un lado, refuerza la idea de nación e intervención del Estado sobre las vidas de los individuos, por el otro, marginaliza a las mujeres que ejercen la prostitución, reproduce jerarquías de género y circunscribe la ciudadanía de las mujeres al distinguir entre decentes/indecentes. En este sentido contribuye a formar simultáneamente re-articulaciones culturales en pro de (algunas) mujeres y patrones de exclusión. La contribución de estos trabajos es resaltar que la *vernacularización* no es necesariamente un proceso direccional en el sentido de que puede resultar contraproducente.

movimientos organizados, como en las *expresiones localizadas* que tienen los programas gubernamentales e internacionales de promoción y defensa de los derechos humanos que se trasladan de un país a otro. Sin embargo, no se han ocupado de instancias más imbuidas en el Estado, como instituciones. Es decir, podemos complementar los trabajos de *vernacularización* planteando ya no el análisis de cómo se difunden marcos de referencia para la acción colectiva, o cómo se compatibiliza un programa específico, sino cómo se adaptan *ideas relativas al funcionamiento de una Institución Nacional de Derechos Humanos*.

1.4 Planteamiento del problema de investigación

Anteriormente señalamos en la introducción que el punto de referencia obligado cuando se habla de *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, es un documento conocido como los *Principios de París* que contiene una serie de lineamientos institucionales esbozados con la finalidad de estandarizar y garantizar la funcionalidad de las INDH. Se trata de un documento elaborado como resultado del *Primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, convocado a instancias de la ONU en 1991, espacio al que acudieron diversos representantes de países, organizaciones internacionales y especialistas. El otro evento relevante es la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos* de junio de 1993, cuyas resoluciones fueron recogidas en otro documento conocido como la *Declaración y Programa de acción de Viena*, mediante el cual los participantes refrendaron la importancia de las INDH como garantes y promotoras domésticas de los derechos humanos, a la vez que sentaron las bases para establecer una institucionalidad internacional orientada a coordinar la labor de estas instituciones. Hasta la fecha se tienen registradas cerca de 147 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* difundidas en África, América, Asia y Europa, de las cuales una buena parte cumple con los criterios delimitados en los *Principios de París*.⁹ Hecho que parece denotar la existencia de una

⁹ Según la información del Comité de Coordinación de las INDH de la ONU: <http://nhri.ohchr.org/>. En el capítulo número dos ofrecemos más detalles sobre el contenido de los Principios de París, el Comité Internacional, su funcionamiento y cómo se va formando la idea de INDH.

tendencia en las acciones de los Estados a reformar/establecer INDH de conformidad con los *Principios de París* y la *Declaración de Viena*.

Ahora bien, tanto el conjunto de trabajos sobre *vernacularización* como aquel de Instituciones Nacionales tienen como común denominador los derechos humanos. Sin embargo, mientras que el interés del primero radica en la interacción entre los «derechos humanos internacionales» y «lo local», el del segundo, en analizar los factores de diseño institucional que permiten a las INDH promover/defender los derechos humanos a nivel nacional. Si bien uno de los aspectos más llamativos de la globalización es la creciente internacionalización de las normas jurídicas, en particular de aquellas relacionadas con los derechos humanos, hasta ahora los estudios sobre *vernacularización* no se han planteado aún rastrear el proceso de difusión, no ya de un programa o noción de derechos humanos, sino de instituciones encargadas por mandato de proteger domésticamente los derechos humanos. En este orden de ideas, *la propuesta de complementación de esta investigación fue analizar el proceso de vernacularización –i.e. la traducción de ideas internacionales a formas locales-nacionales de los lineamientos sobre las Instituciones Nacionales postulados por los Principios de París y la Declaración de Viena: en particular las ideas relativas a la extensión del mandato, facultades, composición, limitaciones presupuestarias y autonomía operativa, que a menudo son empleadas en la literatura sobre INDH.*

Como se vio en el estado del arte, una gran parte de estos trabajos analiza la *capacidad* que tienen las instituciones para defender o promover los derechos humanos dentro de su Estado a partir de las variables antes señaladas. Es decir que plantean las *facultades* de las INDH como *variable independiente* y su *capacidad de incidencia* en materia de derechos humanos como la *variable dependiente*. En cambio, los trabajos de *vernacularización* exploran el *proceso* por el cual *ideas, normas y programas de derechos humanos producidos en espacios internacionales se adaptan a contextos culturales locales*. Es decir, plantearían los programas e ideas internacionales de derechos humanos como las *variables independientes* y los programas e ideas llevados a la localidad y su interacción con las *prácticas locales* como la *variable dependiente*. En este sentido, nuestra investigación se diferencia de ambas perspectivas en que no se trata de un *análisis de accountability*

centrado en las capacidades y límites de las INDH en cuestión, ni en cómo se difunde un programa de derechos humanos, sino en cómo las ideas producidas en espacios internacionales relativas a la función de las Instituciones Nacionales -que tomamos como variable independiente- influyen (o no)¹⁰ a nuestra variable dependiente, es decir las ideas sobre una institución específica en el campo nacional.

Para dicho fin centramos la investigación en la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (CNDH) porque, consideramos, cuenta con un presupuesto amplio y un alto grado de institucionalización,¹¹ además se trata de un caso que ofrece algo similar a un «experimento natural». ¹² En otras palabras, un caso en que el «tratamiento» no es asignado por el investigador, sino que puede encontrarse en una situación específica y permite poner a prueba hipótesis elaboradas a partir de una teoría. Ahora, ¿cuáles serían los puntos de asignación del tratamiento? Fue establecida en 1990, tiempo antes de que se postularan los Principios de París (1991) y la Declaración de Viena (1993), y reformada en años posteriores (1992, 1999, 2006 y 2010), por lo que tenemos una institución pre-existente a los documentos e ideas que queremos rastrear y una serie de reformas posteriores a la difusión de tales ideas, de ahí que se lo pueda pensar como un esqueleto sobre el cual plantear el diseño de la investigación.

Además, debe agregarse la existencia de otras características relevantes que pueden darle el perfil de un «*Most likely case*», es decir, un caso en que una serie de factores configuran ahora una situación en la que hay una *alta probabilidad* de hallar un resultado específico (Flybergg 2006). Aquí consideramos dos factores importantes: a) el hecho de que México participó con una delegación representante en el *Primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, lo que supone cierto interés del gobierno mexicano en las actividades de la ONU respecto de

¹⁰ Aquí es importante precisar que por influencia no estamos pensando en efecto causal, sino en la vernacularización de estas ideas

¹¹ El presupuesto para la CNDH en 2009 fue de 912.500 millones de pesos, en 2010 de 889.578, en 2011 de 1,101.717, en 2012 de 1,280.276, en 2013 de 1,375.127, y en 2014 de 1,416.381, lo que supone una tendencia a incrementar el gasto (Velasco 2015:192).

¹² El experimento natural en la tradición cuantitativa de la ciencia política se refiere a un diseño de investigación en que -ante la dificultad de garantizar una asignación aleatoria del tratamiento- se opta por elegir un caso cuyas variables de interés sean el resultado de un evento natural o político (O'Connor 2010).

las INDH, y ; b) La Comisión Nacional cuenta con la acreditación «tipo A» del *Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la promoción y la protección de los Derechos Humanos, de la ONU (ICC)*, que implica «conformidad total con los lineamientos de París». En términos de diseño de investigación, lo anterior nos llevó a suponer la existencia de un proceso de institucionalización de la Comisión Nacional¹³ y por tanto de *ideas locales sobre su mandato, autonomía, composición*, etcétera, que antecedieron y se vieron influidas -hipotéticamente- por las *ideas contenidas en los Principios de París y la Declaración de Viena*.

Esto no quiere decir que el ámbito de interés de esta investigación sea el análisis de la evolución institucional de la CNDH,¹⁴ sino el de indagar qué tanto las «ideas internacionales sobre INDH» influyen en las «ideas locales sobre la Comisión», lo que a la luz del concepto de *vernacularización* implica analizar cómo y en qué momento estas *ideas internacionales se vuelven locales*. A grandes rasgos la ilustración #1 esquematiza lo que hemos venido señalando: hay espacios internacionales en los que se forman documentos, como los *Principios de París* y la *Declaración de Viena*, que expresan ideas sobre el mandato, las facultades, la composición y la autonomía de una INDH. Estas ideas pasan por un proceso de vernacularización¹⁵ en el que «agentes traductores» toman estas ideas globalmente producidas como «referencias externas», que luego traducen como «expresiones localizadas».

¹³ Que, si bien es contextualmente importante para la investigación, no es en modo alguno el foco de interés de este estudio.

¹⁴ V.g. el trabajo de Goslinga, Hernández e Ibarra (2002)

¹⁵ Que explicaremos con mayor detalle en la presentación de las categorías analíticas.

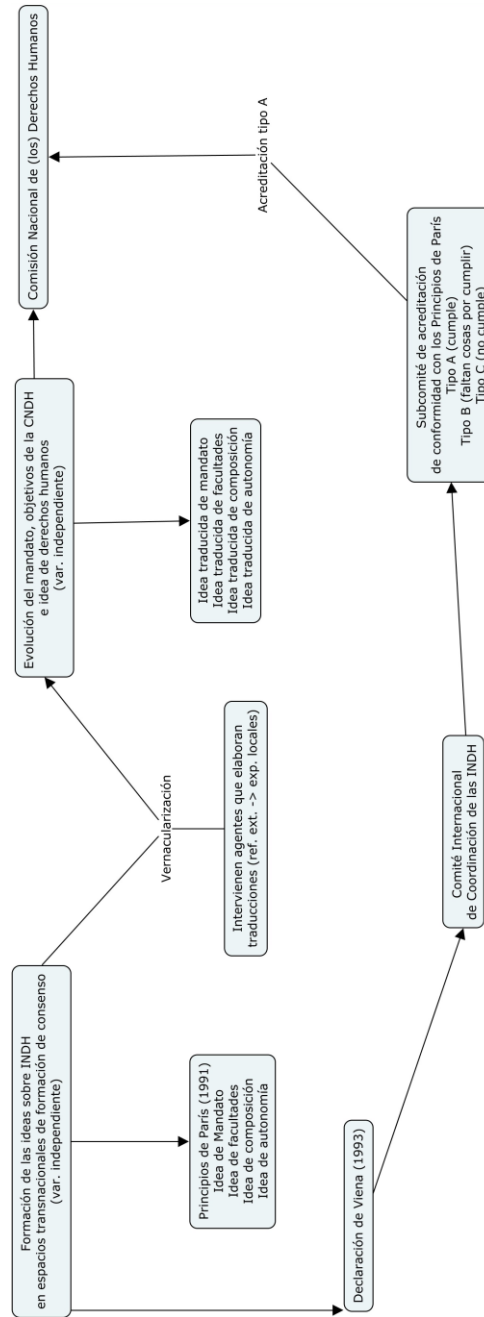


Gráfico # 1: Esquema general de investigación

La acreditación «tipo A» del Comité establecido a instancias de la Declaración de Viena de cuenta de la conformidad de la CNDH con los *Principios de París* como una versión *mexicanizada* de INDH,¹⁶ y es contextualmente relevante para esta investigación en tanto

¹⁶ En este punto es importante resaltar que, si bien los Principios de París ofrecen una serie de lineamientos

permite plantear la hipótesis de que un *proceso de vernacularización tiene lugar*. En este orden de ideas, resulta conveniente diferenciar entre 2 niveles de análisis, el primero tendría que ver con el diseño institucional concreto, en el que la acreditación muestra que a nivel institucional los rasgos de la CNDH se corresponden con los lineamientos de París. El segundo nivel, que *aquí nos interesa*, tiene más que ver con el análisis del *proceso de traducción de las ideas (si es que hay tal)* de los *Principios de París* respecto de las INDH en ideas nacional-locales sobre la Comisión Nacional.

1.5 Nota metodológica: ¿cómo influyen las ideas?

La perspectiva metodológica a la que más se acerca este trabajo es el análisis de contenido, comprendido aquí como un conjunto de técnicas para analizar procesos comunicativos tendiente a generar indicadores (cuantitativos o cualitativos) mediante procedimientos sistemáticos y objetivos que den cuenta del contenido de los mensajes emitidos y permitan conocer las condiciones de producción y recepción de los mensajes (Bardin 2002). Si bien el análisis de contenido originalmente fue en enfoque cuantitativo en el que se analizan coocurrencias y tabulaciones sobre los símbolos vertidos en instrumentos comunicativos (Berelson 1952 & Laswell 1965), existe también una vertiente conocida como análisis etnográfico de contenido (Altheide 1987), o análisis de contenido cualitativo (Starosta 1988).

A grandes rasgos, siguiendo el planteamiento de Piñuel (2002:7), el análisis de contenido metodológicamente implica: i) una selección de los medios de comunicación que serán estudiados; ii) la elaboración de las categorías que guían la investigación; iii) la selección de las unidades de análisis; iv) la elección del sistema empleado para sistematizar las observaciones. Como otros comentaristas han notado, en la investigación científica, la interpretación es un fenómeno constitutivo de la visión (Hanson 1975:104), por lo que, en este sentido, los conceptos efectúan una tarea fundamental en tanto orienta la observación:

mínimos que debe tener una INDH para proteger/promover derechos humanos, no son una receta prescrita a rajatabla, sino que como el mismo documento refiere: ofrece sólo pautas generales para el establecimiento de INDH que los Estados pueden seguir o aplicar de distinto modo, siempre y cuando se cumpla con el objetivo. Esto será precisado con mayor detenimiento en el capítulo #2.

«El científico no se enfrenta con una realidad «en sí» cualquiera, sino con un mundo empírico más o menos intencionadamente preformado mediante conceptos. No experimenta su objeto de una manera inmediata y cristalizada, sino que lo aprehende de un modo consciente y distanciado en la medida en que le da un nombre y lo ordena conceptualmente» (Mayntz, Holm & Hübner 1997:13).

En el mismo orden de ideas, dada la peculiar condición que subyace a la observación y la función de los conceptos, la tarea a desarrollar en este apartado es desglosar el concepto de *vernacularización* en categorías para poder precisar así el proceder metodológico, que aquí sería la selección de los documentos a analizar y las unidades de análisis.

Desprendemos nuestras categorías, en parte, del planteamiento de Merry (2009; 2006b) sobre *vernacularización* que ya hemos abordado en el apartado anterior, y otras tantas salen de los temas discutidos en la literatura centrada en las *Instituciones Nacionales*. En tanto la *variable independiente* es la *formación de ideas internacionales sobre INDH* y en cuanto la *dependiente* es el cambio en las ideas locales sobre la CNDH, referimos tales ideas a cuatro dimensiones tomadas de las variables empleadas en los trabajos sobre *accountability*: mandato, facultades, composición y autonomía.

Sin embargo, para esta investigación planteamos más bien «idea de mandato», «idea de facultad», «idea de composición» e «idea de autonomía». Por tanto, es necesario, primero precisar qué entenderemos por «idea». Como otros autores han señalado (Bunge 1999:75), usualmente aquello que se comprende por «idea» llega a ser tan amplio que abarca desde preceptos, conceptos, proposiciones, teorías, inferencias y propuestas, hasta planes, instrucciones y lineamientos. Aquí entendimos por «*ideas internacionales sobre INDH*» a las *propuestas* de aquello que en los documentos antes citados sea definido como *mandato, facultades, composición y autonomía* de la institución. Los observables y fuentes de información se presentan en la siguiente tabla.

Variables	Dimensiones	Observables	Documentos analizados
<i>Formación de ideas (prescriptivas) internacionales sobre INDH (variable independiente)</i>	Mandato de las INDH	<i>Lineamientos, pautas e ideas formuladas en los espacios transnacionales de consenso sobre las INDH.</i>	Artículos de tratados, convenciones internacionales y declaraciones sobre INDH: Principios de París; Declaración de Viena; reglamento del ICC.
	Facultades		
	Composición		
	Autonomía		
<i>Evolución de las ideas sobre la CNDH, e idea de derechos humanos (variable dependiente)</i>	Mandato de la CNDH	Modificaciones al <i>mandato, objetivo e ideas</i> de la CNDH y los derechos humanos en relación con las ideas globales.	Declaraciones del titular de la CNDH y otros funcionarios públicos; Diario de los debates del Congreso de la Unión; informes sobre derechos humanos e INDH elaborados por ONG's
	Facultades		
	Composición		
	Autonomía		

Tabla # 1: Matriz de variables y dimensiones

Ahora, la articulación de lo que teóricamente sería un proceso de *vernacularización* viene aquí aprehendido mediante tres categorías: la primera, «agentes traductores», referida a todas aquellas personas encargadas de traducir las ideas internacionales en ideas locales y desempeñan sus labores en cargos oficiales y/o en ONG's. Dicha categoría cuenta con dos dimensiones, *interés pertinente* (es decir, que un agente tenga el deseo de participar en la traducción) y *propiedades pertinentes* (referida al conocimiento técnico adquirido previamente en lugares específicos): para que un agente quiera incidir no sólo se requiere el deseo sino algún tipo de habilidad que lo haga apto para ello.

La segunda categoría es «traducción», que en una primera aproximación es bastante explícita, la subdividimos en dos dimensiones: *referencia externa* que es el objeto de procedencia extranjera, tratado o institución elaborada en espacios internacionales, referida por los «agentes traductores» y cuya contraparte es la *expresión localizada*, que son las ideas internacionales sobre INDH expresadas en una terminología local.

Categorías analíticas	Dimensiones	Observables	Documentos analizados
<i>Agentes traductores</i>	Interés pertinente	<i>Designaciones y declaraciones relativas a la CNDH</i>	Periódicos, artículos jurídicos académicos, diarios de debates del legislativo, declaraciones de secretarios de Estado y del Presidente
	<i>Propiedades pertinentes.</i>	<i>Habilidades / Relaciones propias de los agentes</i>	
<i>Traducción</i>	<i>Referencia externa (objeto referencia)</i>	<i>Documentos o ideas de derechos humanos producidas en foros que los traductores evocan</i>	
		<i>Experiencias exitosas particulares en países extranjeros</i>	
	<i>Expresiones localizadas</i>	<i>Ideas «foráneas» expresadas en términos compatibles con las «locales»</i>	
<i>Formas de resonancia</i>	<i>Elementos preexistentes en el derecho mexicano</i>	<i>Figuras jurídicas del derecho que se presentan como antecedentes de los derechos humanos en México</i>	Artículos jurídicos, leyes, discursos de agentes sobre la CNDH: el Presidente, líderes de bancada en el legislativo
	<i>Apego a ideas propias del régimen político</i>	Discurso tradicional pos-revolucionario	
<i>Patrones</i>	<i>De permisión</i>	<i>Patrones que reproducen o restringen una lógica</i>	Decretos, artículos publicados en el DOF, reglamentos de funcionamiento de las instituciones
	<i>De jerarquía</i>		
	<i>De restricción</i>		

Tabla # 2: Matriz del proceso de vernacularización

La tercera categoría es «formas de resonancia», la resonancia, como señalamos antes, es la capacidad que tiene una idea para interpelar a las personas mediante la evocación de

elementos y creencias populares (Snow & Benford 1992), en nuestro caso nacional-locales. Ahora, la distinción *simmeliana* entre «forma» y contenido nos permite dar a la categoría un sentido más general, si bien está pensada para analizar las relaciones recíprocas entre personas abstrayendo el contenido particular y centrándolo en las «formas puras» (Simmel 2002:50),¹⁷ hablar de «formas de resonancia» direcciona la categoría no hacia relaciones abstractas entre personas, sino hacia los aspectos gramaticales empleados para hacer resonar las «ideas internacionales» con las creencias nacionales. En este sentido, desdoblamos la categoría en dos dimensiones: *elementos pre-existentes en el derecho mexicano*, referida a cualquier figura jurídica¹⁸ que los traductores señalen como antecedentes de la CNDH y los derechos humanos, mientras que la dimensión de *apego a ideas del régimen* tiene que ver con las visiones *sui generis* del nacionalismo revolucionario sobre la democracia, la soberanía y la ley.

En cuanto a la categoría de «patrones», con ella nos referimos a ordenaciones que pueden encontrarse reiteradamente en el diseño de la CNDH, u otras instituciones locales similares. Una vez más, no está referida a la norma jurídica en sí, sino a la lógica implícita (es decir a la idea contenida en la ley). Pensamos en tres posibilidades, que es Cada dimensión está pensada en tres posibilidades: *restricción* funciones que no se deberían conceder, *permisión* funciones consideradas viables y *jerarquía* reiteración de una subordinación.

<i>Tipo de traducción (clasificación)</i>	<i>Replicación</i>	Hay figuras jurídicas trasplantadas directamente desde espacios transnacionales de formación de consenso
		Se puede apreciar la introducción de ideas globales de derechos humanos que dan lugar nuevas instituciones de derechos humanos
	<i>Hibridación</i>	Se introducen figuras jurídicas extranjeras que se mezclan con figuras similares pre-existentes en el derecho mexicano
		Las instituciones mexicanas pre-existentes difunden y adaptan ideas globales sobre derechos humanos

Tabla # 3: Tipos de traducción

¹⁷ V.g. en el caso de la lucha: el objeto a estudiar no es el motivo particular por el cual los actores están luchando, sino las acciones recíprocas que se dan entre ambos en el marco del enfrentamiento entre los contendientes.

¹⁸ V.g. el juicio de amparo

Finalmente tenemos los tipos de traducción. Aquí, siguiendo el planteamiento de Sally Merry presentamos una tipología de dos, la «replicación», caracterizada por el trasplante directo de programas de derechos humanos provenientes de espacios internacionales, que introducen ideas globalmente producidas sobre las INDH y los derechos humanos mismos. Mientras que por el otro lado está la «hibridación», cuando hay una mezcla de los elementos pre-existentes en el derecho mexicano con instituciones extranjeras y normas de derechos humanos producidas globalmente, acá las figuras pre-existentes difunden y adaptan ideas internacionales de derechos humanos. Con base en esta tipología podemos pensar a qué tipo de *vernacularización* responden las ideas sobre el mandato, facultades, composición y autonomía de la CNDH.

Ahora bien, el mecanismo que aquí hemos pensado tiene que ver con analizar el cómo las ideas sobre lo que una INDH «debería ser» y «hacer» establecidas en los *Principios de París* y la *Declaración de Viena* influyeron aquellas en el campo nacional relativas a la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* con el objetivo de observar el proceso por el cual se modifican/adaptan las ideas de mandatos y atribuciones de la CNDH, según las interpretaciones que los *agentes traductores* hacen de las ideas internacionales sobre las INDH. Una de las primeras cuestiones que surge es la del cómo determinar la influencia de las ideas internacionales relativas a las INDH en las de la Comisión Nacional. ¿Cómo se puede saber si una idea influyó en algo? ¿Qué ideas son «nacionales» y cuáles «internacionales»? ¿En qué momentos hay «influencia»? Frente a estas interrogantes metodológicas, procedimos de la siguiente forma:

- i) en tanto que los mismos *Principios de París* establecen que una INDH debería tener rango constitucional o estar enmarcada en alguna ley especial, asumimos que el primer grupo importante de *agentes traductores* pertenece al cuerpo legislativo o alguna otra instancia gubernamental con capacidad para modificar la ley;
- ii) en razón de que contábamos con un tiempo limitado como para analizar todas las discusiones oficiales a lo largo de 20 años, procedimos a identificar hitos importantes en el periodo 1990-2011 y concluimos que se trataba de aquellos en que era posible esperar algún tipo de influencia de ideas internacionales eran las

reformas a la CNDH [1990, 1992, 1999, 2006 y 2010];¹⁹

iii) pensando además que, como suele suceder con las reformas, hay diferentes actores con voluntad e interés en influir/incidir en las reformas, procedimos a identificar otros *agentes traductores* entre Organizaciones de la Sociedad Civil e individuos con conocimientos específicos en la materia, específicamente *juristas académicos*.

Hasta aquí sólo hemos explicitado los puntos donde centramos la observación de la *variable dependiente* y los actores, todo delimitado a grandes rasgos. Para establecer la influencia de las ideas internacionales tomamos prestada a una idea de la *sociología pragmática* (Boltanski 2000; 2014). Precisamente, porque en algunas de sus vertientes se trata de una sociología del debate público (Guerrero 2011:84), acá decidimos sólo recuperar a nivel teórico la función de la *crítica* y la *justificación*.

Frente a un orden político dado, la demanda que pueda efectuar un agente pone en disputa una serie de principios que configuran esa situación, es precisamente este orden fundado sobre aquellos principios lo que ataca una *crítica*. En sentido contrario, ese mismo orden pueden ser defendido ahora por otro agente mediante una *justificación* de los principios que fundamentan el orden antes criticado (Guerrero & Ramírez 2011: 64). Partiendo de esta dinámica entre *crítica-justificación*, planteamos aquí que hay influencia de las «ideas internacionales» sobre INDH cuando los *agentes traductores justifican* o *critican* las ideas de *mandato, facultades, composición y autonomía* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, evocando los *Principios de París* o la *Declaración de Viena*. Es decir, tendiendo estas dos referencias como punto de partida para *justificar o criticar propuestas de reforma* o el mismo *desempeño de la institución*.

A partir de las consideraciones anteriores respecto de qué entendemos por «idea», cómo entendimos «influencia de ideas», pasamos a definir el «criterio de replicación» que aquí

¹⁹ La delimitación temporal fue pensada para abarcar la década de los noventa, empezando en 1990 con la creación en la oficina de la SEGOB, el periodo posterior a los *Principios de París* y la *Declaración de Viena*, así como como la autonomía en 1999 y las reformas ulteriores durante los dos sexenios panistas de alternancia. Ahora bien, el tránsito desde la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación -que es el antecedente inmediato- hasta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y las subsecuentes reformas abarcaron más de 10 años, y están atravesados por diferentes eventos tanto nacionales como internacionales que serán detallados más adelante.

se planteó para analizar los documentos. En este punto decidimos plantearlo en *términos de predominio*:

- ❖ Cuando los *agentes traductores* apelan *exclusivamente* a los lineamientos contenidos en los *Principios de París* o la *Declaración de Viena*, las «ideas internacionales sobre INDH» se vernacularizan (replicación tipo a).
- ❖ Cuando los *agentes traductores* refieren *principalmente* los lineamientos contenidos en los *Principios de París* o la *Declaración de Viena*, en combinación con *elementos pre-existentes del derecho mexicano* (v.g. el amparo, las garantías individuales), *acontecimientos o personajes históricos* (v.g. los sentimientos de la nación, la abolición de la esclavitud, Morelos, Zapata), las «ideas internacionales sobre INDH» se vernacularizan (hibridación tipo b)
- ❖ Cuando los *agentes traductores* apelan *principalmente* a los compromisos internacionales de derechos humanos adquiridos por el país, a «*experiencias nacionales extranjeras*» (como *Ombudsmen* existentes en otros países), así como a *elementos pre-existentes en el derecho mexicano, acontecimientos o personajes históricos*, la vernacularización es marginal (hibridación tipo c).
- ❖ Finalmente, cuando los *agentes traductores* refieren *exclusivamente* a *elementos pre-existentes en el derecho mexicano, acontecimientos o personajes históricos*, es decir, lo que definimos como la «tradicón liberal-revolucionaria», prevalecen las ideas locales. Es decir, que las ideas internacionales predominan sólo indirectamente.

Como se puede entrever, aquí estamos considerando que las referencias de las que parten los diferentes *agentes traductores* para criticar el desempeño de la Institución o plantear propuestas de reforma a la CNDH, sobre todo a las ideas de *mandato, composición, facultades y autonomía*, constituyen el tipo de evidencia que nos permite dar cuenta del por dónde llegan las ideas, cuando son relevantes y en qué espacios influyen.

A partir de las consideraciones anteriores, la *pregunta de investigación* planteada para este trabajo fue la siguiente: *¿Qué tanto se vernacularizan las ideas globales sobre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos cuando la institución en cuestión*

antecede la difusión de ideas internacionales sobre INDH? Y, en consecuencia, planteamos la siguiente *hipótesis*:

H¹: Cuando la institución de interés antecede a las «ideas internacionales» sobre INDH, las ideas «foráneas» se desvanecen frente a las «ideas locales» establecidas previamente sobre la institución.

Una vez explicado esto, pasamos al siguiente apartado para concluir el capítulo uno.

1.6 Conclusiones del capítulo

El alto grado de movilidad que tienen las INDH, aspecto que abordaremos con mayor detalle en el siguiente capítulo, puede comprenderse mejor a través del concepto de *vernacularización* en el sentido de que las categorías planteadas nos permitirán dar cuenta de la dinámica entre «ideas elaboradas internacionalmente» e «ideas locales», *i.e.* concepciones ya establecidas en un país sobre una institución encargada de la defensa doméstica de los derechos humanos. Una vez más, la cuestión no radica en analizar la *vernacularización* de una institución en sí, sino el proceso por el cual las ideas contenidas en los Principios de París y la Declaración del Viena, influyen en las «ideas locales» que oficiales mexicanos, investigadores y organizaciones de derechos humanos tienen de la CNDH.

Específicamente, las categorías que aquí planteamos están pensadas para mostrar las formas en que se introducen esas ideas, los anclajes de sentido empleados por los agentes traductores, las lógicas que replican o desafían, y las particulares «ideas localizadas» en las que resulta un proceso de *vernacularización* de ideas formuladas internacionalmente. Siguiendo las conclusiones de Pegram (2010), esta investigación descentra su análisis de la coerción institucional y capacidades objetivas de una INDH, como lo haría un estudio institucional de derecho comparado o uno politológico sobre *accountability*, para retomar una dimensión distinta relacionada con el plano de la difusión/recepción de las Instituciones Nacionales.

Capítulo 2. Elementos contextuales para la discusión

Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Ombudsman son dos categorías que no necesariamente se refieren a un mismo objeto. En este sentido resulta ilustrativo el hecho de que el Ombudsman sueco -que es la institución paradigmática- no esté registrado frente al Comité Internacional de Coordinación como una INDH, mientras que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y otros Ombudsmen latinoamericanos sí. Este capítulo tiene dos objetivos, el primero, introducir la ruta internacional de dos figuras que convergen en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el contexto nacional en el que se inscriben. Por un lado, damos cuenta del *proceso de expansión de la figura del Ombudsman a nivel internacional a partir de múltiples experiencias nacionales*. Por el otro, explicamos el contexto y los *espacios transnacionales en que construye la idea de INDH y los referentes de los que parte, concluyendo que la idea de Instituciones Nacionales surge de diversas experiencias nacionales*.

El segundo objetivo radica en identificar algunos de los factores intervinientes en el establecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a partir de aspectos como la política exterior en cuanto a los derechos humanos, la situación política interna, la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el acuerdo de asociación con la Unión Europea y la presión externa en materia de derechos humanos. El argumento que hila la dimensión nacional con la internacional es que la Comisión representó en su origen una respuesta del gobierno mexicano a las demandas de la «sociedad civil nacional» y al escrutinio internacional, compatible con la visión soberanista de la política exterior de la diplomacia mexicana, que tuvo como referente las experiencias de Ombudsmen de otros países para establecer una oficina similar, aunque adaptada a las «particularidades» del régimen político mexicano.

2.1 A nivel internacional: Ombudsman, tipos de INDH y espacios internacionales de producción de ideas

2.1.1 Sobre la experiencia del Ombudsman sueco

El Ombudsman es oriundo del derecho escandinavo. Si bien la figura moderna con la que estamos familiarizados tiene su origen en la constitución sueca de 1809, el esbozo de sus funciones puede remontarse hasta el siglo XVIII (McKenna 2011; Jägerskiöld 1961). La derrota de Suecia frente a Rusia en 1709 forzó al Rey Carlos XII a exiliarse fuera del país, por lo que la administración pública del reino comenzó a deteriorarse. En respuesta, alrededor de 1713, el Rey decidió instaurar un oficial representante encargado de vigilar las prácticas tanto de los cuerpos administrativos como judiciales llamado *Högste Ombudsmanen* (Rudholm 1973:49), que posteriormente en 1719 fue renombrado como *Justitiekansler*. Este oficial estaba facultado para ejercer una acción legal en contra del funcionario que hubiese cometido alguna falta administrativa. Posteriormente, en el marco de una disputa entre el Rey y el *Riksdag* (Parlamento sueco), la facultad de nombrar al titular de dicho cargo quedó en las manos del Parlamento.

Si bien, este es el antecedente del Ombudsman moderno, como actualmente se conoce, no es sino hasta la Constitución de 1809 que queda instituida la figura del *Justitieombudsman* (encargado de asuntos civiles). Al igual que su antecesor, la función que le fue atribuida era vigilar la administración pública y de justicia con la intención de perseguir a todo funcionario que fallara en el correcto cumplimiento de sus tareas, pasando eventualmente de ser una institución guiada por procesos parlamentarios, hacia una dedicada a atender quejas públicas (Reif 2004:5). En este sentido, el mandato inicial de la institución consistió en proteger y corregir los abusos de funcionarios públicos, práctica que recibió el nombre de «*maladministration*».²⁰

Las provisiones constitucionales del Acta de 1809 definieron al *Justitieombudsman* como un procurador independiente de jueces y oficiales del Estado (arts. 96-100), encargado de

²⁰ Nótese que hablar de «abusos» de los funcionarios en su forma más general puede referirse tanto al incumplimiento de los reglamentos como a la intención de perjudicar aún en el marco operativo a los ciudadanos.

atender las acusaciones contra funcionarios públicos realizadas por el Parlamento (arts. 101-106). Mientras que una segunda reforma introducida en el acta de 1866, estableció los procedimientos y reglas para su designación, remoción y sustitución. Estos lineamientos fueron luego expandidos mediante reglamentos, que el Parlamento ajustó gradualmente y que le permitieron introducir principios como el de no estar limitado por legalismos sino *ponderar las intenciones de los funcionarios públicos* y la seguridad de los ciudadanos (Jagerskiold 1961:1081).

Entre los rasgos originarios de la institución, está la -relativa- simplicidad de las calificaciones para ocupar el cargo: conocida habilidad legal e integridad moral. Su jurisdicción radica en la observancia de leyes y estatutos vigentes, ejercidos en calidad de representante del parlamento, capaces de enjuiciar a quienes en ejercicio de sus deberes oficiales han perjudicado mediante favoritismos, parcialidad, negligencia, o algún otro acto ilegal a algún ciudadano. Si bien la institución ha sufrido modificaciones -y adaptaciones en los países a los que llega- a grandes rasgos, la «idea del Ombudsman» es siguiendo a Kucsko-Stadlmayer:

«an independent institution provided with the trust of the Parliament and the confidence of the people, controlling the public administration, acting on individual complaints in order to guarantee the rights of the citizens and to give them a feeling of protection, security and freedom» (2009:5).

La idea de fondo es, en cierto modo, que el Ombudsman, en tanto institución parlamentaria, es un representante de los ciudadanos, por lo que el ejercicio del control parlamentario sobre la burocracia implicaría una forma de generar un tipo de rendición de cuentas entre ciudadanos y oficiales gubernamentales. Es una institución del Estado, encargada de vigilar y corregir las acciones de otras instituciones del Estado, a través de reportes y sanciones de cualquier persona:

«an office provided for by the constitution or by action of the legislature or parliament and headed by an independent, high-level public official who is responsible to the legislature or parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials, and employees or who acts on his own motion, and who has the power to investigate, recommend corrective action, and issue reports» (Reif 2004:3)

Una de las caracterizaciones más clásicas resaltaría tres aspectos principales que conviene tener en mente: a) se trata de un «funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila la administración; [b] se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y [c] tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no de revocarlas» (Rowat 1973:39). Como veremos más adelante, estas tareas en materia de vigilancia administrativa llamaron el interés por la institución en otras regiones del mundo, en especial para defender los derechos humanos a nivel doméstico.

2.1.2 *El Ombudsman, ¿una idea de exportable?*

¿Cómo es que esta institución logró difundirse en menos de un siglo? El segundo país que adopta el Ombudsman es el vecino Finlandia (1919), de ahí Dinamarca (1953) y Noruega (1955). Después, entre los países de la *Commonwealth*, comienza la apertura de instancias de este tipo en el Reino Unido y Canadá (1967), Nueva Zelanda (1962), Tanzania (1964), Mauricio (1968), Ghana (1969), la India y Australia (1972), Zambia (1973), Pakistán (1983), Uganda (1986), entre otros.

El interés fuera de Escandinavia por el Ombudsman responde en gran medida en que a mediados de los sesenta, los Estados benefactores contaban con una densa red burocrática que se buscaba controlar para evitar abusos contra los ciudadanos. La cuestión a plantear aquí es que la apertura de todas esas oficinas en países, muchas veces tan distintos, supuso una discusión -cuando menos en la doctrina jurídica- constatable en la cantidad de artículos jurídicos académicos relativos a la institución del Ombudsman en la década de los sesenta y setenta. Por mencionar algunos ejemplos, están *Ombudsmen & Others: Citizens' Protection in Nine Countries*, y *When Americans Complain: Governmental Grievances Procedures*, ambos publicados por jurista norteamericano Walter Gellhorn en 1966 y *The Ombudsman: the Citizen's Defender* de Donald Rowat en 1965. El súbito aumento del interés por esta institución, perceptible desde mediados de los años cincuenta hasta la década de los ochenta, en los Estados Unidos y en otras partes del mundo, llevó a algunos académicos a emplear el nombre de «ombudsmania», y resultó en el

reconocimiento el reconocimiento gradual de los gobiernos de la capacidad de la institución para impulsar los derechos humanos, controlar la burocracia, atender las quejas contra la «mala administración»²¹ pública (Thacker 2009:66).

Es importante resaltar que esta discusión jurídico-académica estuvo emparentada con algunas discusiones en foros internacionales. Hacia los setenta, la institución del Ombudsman había sido ya discutida en un número importante de conferencias y seminarios, entre los que destacan dos vertientes principales: a) los seminarios regionales organizados a instancias de la ONU bajo la temática de *Judicaturas y de otro tipo de remedios contra el abuso de la autoridad administrativa* por lo menos en tres lugares: Ceylán (1959), Buenos Aires (1959), Estocolmo (1962) y el *Seminario sobre la realización efectiva de los derechos civiles y políticos a nivel nacional*, en Jamaica (1967); y b) las conferencias y congresos convocados por la Comisión Internacional de Juristas como la Conferencia del Sureste Asiático y Pacífico en Bangkok, Tailandia (1965), el Coloquio sobre el Estado de Derecho en Colombo, Sri Lanka (1966) y la Conferencia sobre el Individuo y el Estado en Estrasburgo, Francia (1968) (Frank 1970:482). Estas conferencias, en especial las de la ONU, desempeñan una labor importante en la difusión de la institución al fomentar las discusiones sobre su alcance y capacidades, a la vez que exponen «la idea del Ombudsman» a un número importante de funcionarios públicos de diferentes países. En Nueva Zelanda, uno de los primeros países fuera de Escandinavia donde se abrió una instancia de este tipo, el interés por la institución surgió como resultado de la participación del Ombudsman danés en el seminario de las Naciones Unidas del que hablamos antes, llevado a cabo en la ciudad de Kandi, Ceilán en 1959 (Rowat 1973:41).²²

En el caso de los países europeos no-escandinavos, la difusión del Ombudsman –e incluso su vínculo con las INDH- podría trazarse a través de algunas resoluciones del Consejo de Europa.²³ Hacia 1974, la Asamblea General del Consejo de Europa había publicado una

²¹ Referida al concepto que vimos anteriormente, «maladministration».

²² Tenemos entendido que los oficiales gubernamentales expuestos a la «idea del Ombudsman» en este seminario de la ONU fueron el Procurador General del Partido Laborista de Nueva Zelanda, Henry Greathead Rex Mason y el Subsecretario de Justicia, J.L. Robson (Hill 1970:68).

²³ No confundir con el Consejo Europeo, que es una institución perteneciente a la Unión Europea. El Consejo de Europa es un organismo internacional de carácter regional que busca fomentar la cooperación e

recomendación en la que se depositaron diversas conclusiones a propósito de la reunión del Comité de Asuntos Legales de la Asamblea con Ombudsmen y Comisionados Parlamentarios de los Estados miembros del Consejo Europeo. En este texto se retoma el punto de la «maladministration», y la extensión de las facultades de las autoridades públicas para regular cada vez más aspectos de la vida humana, la necesidad de buscar nuevas garantías a los derechos fundamentales y libertades de los individuos, recomienda al Consejo de Ministros del Consejo que invite a los gobiernos de los Estados miembro a considerar la posibilidad de establecer un oficial nacional, regional o local a un funcionario que desempeñe tareas similares a las del Ombudsman o Comisionado Parlamentario (Recommendation 757). Y en 1975, el Comité de Ministros del Consejo finalmente adoptó esta resolución exhortando a los Estados parte del Consejo a instalar de oficinas de Ombudsman para la defensa de los derechos humanos (Recommendation No. R (85) 13).

Ahora, la mayoría de los Ombudsman establecidos en Europa responden a diferentes periodos, algunos anteceden la emisión de la recomendación del Consejo Europeo como el caso de Alemania (1956), Italia y Suiza (1971), Francia (1973), Irlanda (1980), España y Países Bajos (1981), Austria (1982), etc. Sin embargo, las recomendaciones del Consejo Europeo son relevantes porque –de hecho- hacen eco de los trabajos de la ONU sobre el Ombudsman y los derechos humanos. Si bien en 1985, el Comité de Ministros decide sugerir la colaboración entre los Ombudsman de los Estados miembros y el Consejo Europeo con la finalidad de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales (Resolution (85)8), ya para 1997, el mismo Comité recuperando ya la *Declaración y el Programa de Acción de Viena* (1933) y todas sus resoluciones anteriores sobre el Ombudsman, decide alentar a los Estados miembro a establecer Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Recommendation No. R (97)14).

La siguiente tabla muestra los años por región en que se comenzaron a establecer o abrir oficinas encargadas de desempeñar tareas similares al Ombudsman. Es posible apreciar

integración entre sus miembros, fue constituido mediante el tratado de Londres en 1949, y sus trabajos llevaron a la redacción y firma del Convenio Europeo de Derechos Humanos de Roma, en 1950. Sus tres principales ámbitos de cooperación son Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho.

que en Europa estas instituciones se abren a mediados de los sesenta hasta el 2001, del mismo modo en que ocurre con África. En cambio, en los países de América Latina, con la salvedad de Puerto Rico (1977) y Guatemala (1982), los Ombudsman establecidos se concentran en los noventa, incluido México y la apertura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1990), Argentina (1993), Bolivia (1997), Brasil (1995), Perú (1993), Paraguay (1995), Colombia (1999), Panamá (1997), Venezuela (1999), etc.



Gráfico # 2: Apertura de Ombudsman en diferentes regiones. Fuente: elaboración propia.

El establecimiento de este tipo de instituciones en los años noventa está vinculado en buena parte a la caída del comunismo (como muestra la gráfica, en Europa del este también se establecen en los noventa), y las dictaduras en países de América Latina. Es precisamente en medio de este contexto, que se abren varios tipos de Ombudsman, con diversas variaciones en cuanto a competencias, mandato, composición y estatutos presupuestarios. Linda Reif (2000), por ejemplo, ofrece una tipología de Ombudsman, entre los que destacan el Ombudsman Clásico de Escandinavia, las Comisiones de Derechos Humanos en países de la Commonwealth, y los Ombudsman Híbridos de

Derechos Humanos que se localizan esencialmente en América Latina.²⁴

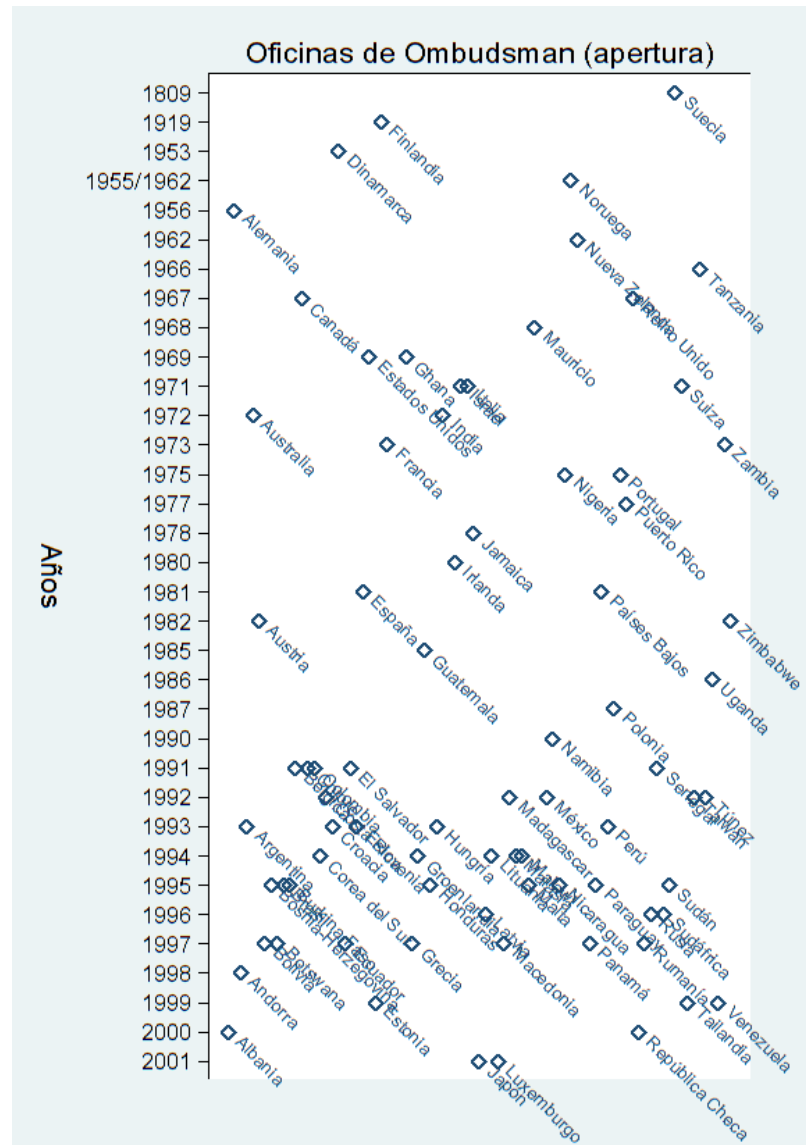


Gráfico # 3: Establecimiento de Ombudsman (nacionales y locales) en el mundo.
Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, al inicio hemos señalado que Ombudsman e Instituciones Nacionales de derechos humanos no necesariamente se refieren a lo mismo, ¿cómo es posible distinguirlos? Hay oficinas de Ombudsman que se establecen en algunos países y que

²⁴ Este es un diagnóstico compartido por Finkel (2012a), en las nuevas democracias las INDH tienden a ser bi-funcionales en tanto que se encargan de proteger los derechos humanos y el control de las arbitrariedades de la burocracia.

antecedes al establecimiento de la INDH, y viceversa. En el caso de Canadá tenemos que se establece en 1967 el *Protecteur du Citoyen*, mientras que la *Comisión Canadiense de Derechos Humanos* se establece a través de la Ley Canadiense de derechos humanos de 1977. En el mismo sentido, si bien Nueva Zelanda fue uno de los primeros países fuera de Escandinavia en establecer un Ombudsman nacional en 1962, su Comisión de Derechos Humanos fue establecida también en 1977 con la finalidad de promover los derechos humanos en virtud de los compromisos asumidos por el país en esa materia. En el mismo sentido, la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos fue creada en 1957, establecida por el congreso en la Ley de derechos cívicos, pero se considera que el primer *Ombudsman* del país fue el de Hawaii en 1967. De igual forma, el *Justitieombudsman* que se remonta hasta 1809, antecede con creces al establecimiento del *Diskrimineringsombudsmannen* establecido mediante la unión de otras oficinas en 2009, y reconocido por el Comité Internacional de Coordinación de las INDH. La siguiente cuestión es, ¿cómo se va armando esta distinción?

2.1.3 Los Principios de París, la Declaración de Viena y el Comité Internacional de Coordinación

El régimen internacional de derechos humanos es en gran medida resultado de los trabajos de la *Organización de las Naciones Unidas*, y en particular del *Consejo Económico y Social*. Como planteamos al inicio del capítulo anterior, la producción de ideas internacionales de derechos humanos se origina en *espacios transnacionales de formación de consenso*, que podría decirse están imbricados en el régimen internacional de derechos humanos. Estos espacios son relevantes porque se trata de espacios de interacción en los que se negocian y generan ideas internacionalmente, como señala Merry:

Global Conferences, commission meetings, and trade negotiations all produce resolutions, declarations, and policy statements. The conventions, that make up international law are produced by multiparty discussions and negotiation among many countries. Much of international law consists of multilateral treaties, developed collaboratively by individual countries. To some extent, the legitimacy of these international negotiation and compromise and the international consensus that emerges over time. This process parallels that occurring in local communities when they negotiate the rules they live by through disputing (2006:102).

Por tanto, se trata de espacios en donde concurren especialistas de diferentes nacionalidades, representantes gubernamentales y agentes de organismos internacionales en los que se idean diferentes aspectos. A grandes rasgos, dicho régimen puede dividirse a su vez en dos sub-régimenes: uno surgido directamente de la Carta de las Naciones Unidas que tuvo como eje articulador a la *Comisión de Derechos Humanos* (UNCHR)²⁵ y otro cuyo origen radica en los tratados internacionales de derechos humanos que dieron lugar a órganos especiales, también llamados Comités (Anaya 2013:4).²⁶

Es precisamente en el contexto del primero -i.e. el que gira en torno a la *Comisión de Derechos Humanos*- que el concepto de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos toma forma. Siguiendo el planteamiento de Pohjola (2006), puede decirse que atraviesa tres grandes etapas, en las que la idea de mandato, el posicionamiento de los gobiernos frente a la idea de INDH y la función asignada a la ONU en cuanto a estas instituciones va cambiando. Así tenemos que el periodo de introducción y desarrollo primario de la idea va de 1947 a 1978, un segundo periodo en que se populariza el concepto, que va 1978 a 1990. Y finalmente de 1990 en adelante, expansión de la idea de INDH. Más detalles se ofrecen en la tabla #1. Como mostraremos más adelante, la idea de INDH comienza a entremezclarse con la del *Ombudsman* en la etapa de 1978 a 1990.

Hacia 1946 el *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas* había comenzado a discutir la deseabilidad de que se estableciera algún tipo de instancia al interior de los países miembro a fin de que colaboraran con la *Comisión de Derechos Humanos*. Tales instancias fueron referidas como «grupos de información o comités locales de derechos humanos» (Roberts 2011:224). En su momento la idea tuvo cierta resonancia, llegando la Asamblea General -incluso- a considerar la viabilidad de proponer el establecimiento de comisiones nacionales u otras instituciones de derechos humanos, junto a la adopción de

²⁵ Extinta en el 2006 y substituida por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (UNHRC).

²⁶ Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la eliminación de la discriminación racial, Comité para la eliminación de la discriminación contra la Mujer, Comité contra la tortura, Subcomité para la Prevención de la Tortura, Subcomité para la Prevención de la Tortura, Comité para los Derechos del Niño, Comité para la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, y finalmente, el Comité contra las desapariciones forzadas.

los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Sin embargo, los esfuerzos de las Naciones Unidas por promover este tipo de instituciones en estos años no rindieron lo esperado (Ramcharan 1979:246).

Periodo	Concepto de Institución Nacional	Actitudes de los Gobiernos	Rol de las Naciones Unidas
1947 a 1978: introducción y desarrollo de la idea	Aquí originalmente la idea de Institución Nacional era el de organismo dedicado al estudio de los derechos humanos, así como del monitoreo en sus países, además de cumplir una función educativa con el público en general, se pensaba que debían ofrecer consejo a los gobiernos.	Las Instituciones Nacionales son un tema de jurisdicción doméstica; realizan tareas a menudo cubiertas por arreglos ya existentes, no puede haber un modelo unificado; queda en los gobiernos decidir las funciones de estas instituciones	Foro de discusión e intercambio de información / experiencias
1978 a 1990: popularización	En este periodo se planteaba que fueran organismos autónomos, imparciales estatutarios de composición pluralista, encargados de proveer información, estudiar y monitorear la observancia de los derechos humanos, así como auxiliares de los gobiernos cuando se los solicite	Las Instituciones Nacionales son una adición útil a las ya existentes estructuras jurídicas cuando no hay órganos equivalentes en existencia, es posible que haya variaciones de acuerdo con el contexto nacional	Foro para intercambiar información sobre los varios tipos de Instituciones Nacionales. Desarrolla actividades de asistencia técnica a las Instituciones Nacionales
1990 a la fecha: expansión de las Instituciones Nacionales	Finalmente, se los considera actores nacionales clave, de composición pluralista, establecidos en un texto legislativo para promover y proteger los derechos humanos. Ya sea a través de consejo, educación y resolución de casos individuales, así como para cooperar con otros actores de derechos humanos a nivel doméstico (Principios de París)	Las Instituciones Nacionales son una adición necesaria a las estructuras domésticas de derechos humanos. Particularmente en las nuevas democracias, hay espacio para variación siempre y cuando unos criterios mínimos son cumplidos.	Foro de intercambio de información. Promotora del concepto y el rol internacional de las Instituciones Nacionales mediante actividades de apoyo a las Instituciones Nacionales.

Tabla # 4: Tendencias dominantes en las tres fases de la Institución Nacional de

Derechos Humanos. Fuente: Pohjolainen (2006:126).

El tema volvió a ser objeto de discusión en 1977, cuando la Asamblea General propuso una serie de medidas con motivo del trigésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el plano nacional instó a los países miembros -entre otras cosas- a fomentar programas de enseñanza de derechos humanos, considerar su participación en los instrumentos internacionales de derechos humanos y establecer instituciones nacionales o locales para la promoción y protección de derechos humanos. Mientras que a nivel de las Naciones Unidas convocó a organizar en Ginebra un seminario especializado en el tema de instituciones nacionales-locales para la promoción y protección de los derechos humanos, cuyos resultados serían entregados devuelta a la Asamblea General (RES 32/123).

Así se realizó el *Primer Seminario sobre Instituciones Nacionales Locales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos* en el Palacio de las Naciones entre el 19 y el 28 de septiembre de 1978, a instancias de la *Comisión de Derechos Humanos*. Los puntos desarrollados a lo largo del seminario consistieron en: a) instituciones constitucionales, protectoras o remediales de derechos humanos; b) instituciones promotoras de derechos humanos; c) formas de coordinación entre el nivel internacional y el nacional en materia de derechos humanos; y d) propuestas de coordinación en áreas específicas a nivel Naciones Unidas y el nivel local tomando como referencia los dos puntos inicialmente discutidos. Se trató del primer seminario de Naciones Unidas enfocado en esta temática (ST/HR/SER.A/2:1).

Este seminario resulta importante porque se esbozaron la mayoría de características y competencias de las actuales Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. El objetivo radicó en era plantear las formas en que podrían establecerse instituciones de defensa de derechos humanos en el ámbito local, a partir de las instituciones existentes en el mundo en ese momento. Una de las mayores preocupaciones en el momento era que, a la luz de la entrada en vigor del International Covenant on Civil and Political Rights, así como del International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, la ONU deseaba enfatizar la acción concreta para promover efectivamente los derechos humanos. Con este

trasfondo, se analizó durante los días del seminario las salvaguardas constitucionales, instituciones y medidas requeridas para garantizar y proteger los derechos humanos a nivel nacional: «la mayoría de estados democráticos reconocieron el hecho de que una declaración de derechos debería estar acompañada por el requisito de salvaguardias y remedios, y que era su responsabilidad proveer la maquinaria necesaria para hacer sus derechos efectivos» (ST/HR/SER.A/2:4).

Se reconoció que muchos estados carecen de la maquinaria adecuada para el desarrollo de un cuerpo de ley que fomente y proteja efectivamente los derechos y libertades de los individuos a nivel nacional. Además, muchos estados no promovieron medios para la prevención ya sea de los abusos del poder estatal o la adopción de restricciones y limitaciones arbitrarias y discriminatorias sobre las libertades y los derechos humanos individuales. Los derechos individuales tienen más peso cuando están incluidos en la constitución, que tiene una posición jerárquica legal suprema en el orden legal, o que le agrega validez legal formal.

Si bien las salvaguardas constitucionales discutidas fueron principalmente de los Estados Unidos y Francia. Se señaló también el problema de que a pesar de que la constitución y las leyes de algunos países de la mayoría de los países tiene provisiones para proteger los derechos humanos y sus libertades fundamentales, su efectividad depende del modo en que son administrados (ST/HR/SER.A/2:5), para poder controlar esta sobre expansión poder del estado -que viene de la mano con el de la administración- es necesario concebir maquinaria efectiva. Esta tarea puede ser llevada a cabo por, la legislatura, comités del congreso, tribunales administrativos ordinarios, o instituciones como el Ombudsman, el procurador general. A partir de este punto, según nos parece, la discusión de las INDH comienza a acercarse notoriamente con la expansión de la institución del Ombudsman a partir de ciertos paralelos, entre ellos, el reconocimiento de la expansión de la burocracia estatal, que es posteriormente vinculado mediante la ligadura entre administración - derechos humanos.

En un sentido similar, hubo cierto consenso en el hecho de que la ley por sí misma no podía garantizar el respeto de los derechos individuales ni libertades fundamentales. Estas

provisiones debían ser reforzadas por instituciones que proveyeran medios para el *enforcement*. Por lo que instituciones democráticas eran de importancia capital para los derechos humanos. En el mismo orden de ideas se insistió en que más allá del marco legal, era necesaria voluntad política de gobiernos y personas para garantizar los derechos humanos, lo que suponía que para que los habitantes de un país no sólo conocieran sus propios derechos, sino que reconocieran y respetaran los de otras resultaba fundamental que se impartiera algún tipo de educación para popularizar los derechos humanos. Este punto llevó a discutir a las llamadas instituciones promocionales de derechos humanos. Uno de los ejemplos más señalados en el seminario fue la Comisión de Derechos Civiles de los EE.UU., que como indicamos antes, fue una de las primeras oficinas tipo Ombudsmen de América. Otro ejemplo fue el de la labor de difusión llevada a cabo por la Comisión Interamericana en el caso del continente.

Los puntos antes señalados prefiguraron muchas de las funciones que actualmente sabemos corresponden a las INDH. Así se planteó la contribución de instituciones legislativas, ejecutivas, administrativas, judiciales, políticas, y -para nuestra investigación- el de los «mediadores independientes», i.e. las oficinas de Ombudsmen y similares.²⁷ En el marco del seminario, se introdujo dicha institución como un posible auxiliar para la defensa de los derechos humanos en el plano nacional reconociendo -de hecho- que se trataba de una figura en expansión susceptible de adaptarse a las particularidades locales del lugar en que se instalaba:

«the Ombudsman system, originated in Sweden, has now been adopted with some modifications to suit local needs and political systems, by a number of countries. An Ombudsman is a public official, often elected and answerable only to parliament, whose function it is to represent an individual in cases where the right of the individual under the law may have been infringed upon or abused by the State or other public authority (...) The ombudsman is a most useful official in cases where an individual citizen, because of economic factors, may not secure resort to court of law in seeking redress for an lawful act done to him» (ST/HR/SER.A/2:12).

²⁷ Otro mediador independiente fue la figura del «Procurador» en los países soviéticos que, de forma similar, tuvo por función primaria salvaguardar y proteger los derechos de los ciudadanos reconocidos por la ley en todos los niveles de la administración.

La cuestión a plantear aquí es el por qué la institución del Ombudsman era la más apta para de atender las violaciones a los derechos humanos. Todo parece indicar que el hecho de que se trataba de una institución que esencialmente supervisa la administración, la hacía un recurso factible en países en los que los tribunales aún no contaban con la suficiente experiencia en protección de derechos humanos:

«Thus, to ensure unification of function, justice and public trust an Ombudsman assumes an independent supervisory role over courts as well as administrative bodies in order to leave no gaps in protective mechanism for individual rights» (ST/HR/SER.A/2:12).

En aquel entonces una gran cantidad de asistentes consideraron que había una necesidad de instalar algún tipo de mediador independiente de este tipo en muchos países que compensara las deficiencias de los sistemas judiciales-administrativos en materia de promoción y respeto a los derechos humanos y asegurara el ejercicio de las libertades básicas. Esta consideración, desde luego, estuvo acompañada por el reconocimiento de la variabilidad de la institución, pues existían grandes diferencias en los poderes que los Estados concedían a este tipo de mediadores independientes: en tanto que en unos países el Ombudsman investiga y procede legalmente, en otros solo investiga las quejas (ST/HR/SER.A/2:13-14), y -de hecho- parece prefigurar la laxitud de los criterios establecidos en los Principios de París, que como se verá más adelante señalan que cada Estado es libre de establecer la INDH de su preferencia siempre y cuando se cumplan ciertas cosas.

En este sentido, se consideró recomendar la instalación de mediadores independientes como el Ombudsman, comisionados parlamentarios, procuradores, o comisiones de derechos civiles, comisiones especiales de derechos humanos, o agentes similares para establecer una garantía adicional en la defensa de los derechos humanos. Además de que se le debería facultar para inspeccionar periódicamente las oficinas de gobierno y sus cuerpos administrativos para sugerir mejoras a sus procedimientos, tendría que contar con una jurisdicción *lo más amplia posible* y vigilar todos los niveles de gobierno (ST/HR/SER.A/2:24). El Ombudsman fue presentado como una opción susceptible de ser empleada para la defensa de los derechos humanos debido a la versatilidad con que fue

adaptada a las particularidades locales y legales de los países en que se había instalado. Además, «la idea del Ombudsman», i.e. la vigilancia de la administración, estuvo pensada desde su origen como una forma de frenar los abusos de los agentes del Estado. Posteriormente, la Comisión propuso la realización de un segundo seminario en 1990, mismo que se llevó a cabo entre el 7 y 9 de octubre de 1991, bajo el nombre de *Reunión Técnica Internacional sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. En esta reunión se estableció una serie de lineamientos plasmados en un documento titulado: *Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*, conocidos como los *Principios de París*. El documento en cuestión adoptado por la *Comisión de Derechos Humanos* en 1992, y la *Asamblea General* hizo lo mismo en 1993. Los *Principios de París* no son un conjunto de lineamientos que dan lugar a un *modelo específico* de Institución Nacional de Derechos Humanos, más bien buscan proveer de un marco mínimo que permita maniobrar a las INDH para cumplir con su mandato, es decir, la protección de los derechos humanos y se agrupan en cuatro grandes rubros:

Competencias y atribuciones

a) En el ámbito de las *competencias* se retoma la idea antes planteada en el Seminario de 1978 según la cual las Instituciones Nacionales deben tener competencia para promover y proteger los derechos humanos, además de contar con un mandato lo más amplio posible, plasmado además en un texto constitucional o ley.

b) respecto de las *atribuciones*, en tanto instancia consultiva, tiene facultad de presentar dictámenes, recomendaciones, informes y propuestas a cualquier órgano pertinente o interesado del Estado en materia de protección y promoción de derechos humanos, dejando a discreción su publicidad. El alcance de estos documentos se extiende a: i) las disposiciones de carácter legislativo, administrativo, y organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos. I.e., las INDH examinan legislación, textos administrativos en vigor y proyectos de ley para hacer recomendaciones que permitan adecuarlas con los derechos humanos, pudiendo incluso recomendar la re-elaboración de la legislación vigente, e incluso la modificación/adopción de prácticas administrativas; ii) situaciones de violación a los derechos humanos

Las INDH, además, deben redactar informes sobre la situación nacional de derechos humanos, llevar la atención de las autoridades hacia violaciones de derechos humanos domésticas y proponer posibles medidas para solucionarlas, así como reportar la reacción del gobierno frente a tal situación. Promover la armonización de las normas nacionales con los instrumentos internacionales de derechos humanos y garantizar su operacionalización efectiva, alentar la suscripción de esos instrumentos, auxiliar en la

elaboración de los informes que los Estados presentan a la ONU y organismos regionales, cooperar con los esfuerzos de las Naciones Unidas, instituciones pares en otros países, ayudar en la construcción de programas de enseñanza e investigación sobre derechos humanos y promoverlos entre la opinión pública a través de medios de comunicación.

Tabla # 5: Competencias y atribuciones establecidas en los Principios de París. Fuente: ONU.

Composición y garantías de pluralismo
<p>c) el nombramiento de los integrantes de la INDH debería realizarse mediante una elección o procedimiento que garantice una representación pluralista de la sociedad civil interesada en la promoción y defensa de los derechos humanos. La composición, desde luego, debería también permitir la cooperación y participación eficaz de y entre: i) ONG´s de derechos humanos, sindicatos, organizaciones de profesionales de juristas, médicos, periodistas y científicos; ii) grupos insertos en corrientes de pensamientos filosófico y religioso; iii) universitarios y especialistas; iv) parlamentarios; y v) las administraciones nacionales.</p> <p>d) además deberá contar con los medios físicos y monetarios apropiados para desempeñar sus funciones. El presupuesto deberá emplearse principalmente en la contratación de personal y espacios propios a fin de que pueda mantener su autonomía frente al Estado sin estar sujeta a controles financieros. Para mantener su estabilidad, el nombramiento de los integrantes deberá efectuarse en un acto oficial que delimite el plazo específico que tendrá su mandato, extensible otro periodo en tanto se mantenga el pluralismo de su composición.</p>

Tabla # 6: Composición y garantías establecidas en los Principios de París. Fuente: ONU.

Modalidades de funcionamiento
<p>e) entre las funciones que los Principios asignan, están: i) examinar e investigar sin restricciones las cuestiones que caigan en el ámbito de su competencia y que le haga llegar el gobierno, alguno de sus integrantes o cualquier persona que así lo solicite; ii) recabar testimonios, documentos e información exhaustivamente para examinar las situaciones que le competen; iii) hacer conocer a la opinión pública, sus opiniones y recomendaciones en materia de derechos humanos; iv) reunir regularmente cada que sea requerido a todos sus miembros; v) establecer grupos de trabajo entre sus miembros, cuando así se requiera, así como secciones locales para facilitar sus tareas; vi) coordinarse con órganos de carácter jurisdicciones o de otro tipo que estén encargados de promover y proteger los derechos humanos, como Ombudsman u otro tipo de mediadores; vii) establecer relaciones de trabajo con ONG´s de derechos humanos, desarrollo económico-social y protección de grupos vulnerables, con la finalidad de ampliar la acción de la Institución Nacional.</p>

Tabla # 7: Modalidades de funcionamiento establecidas en los Principios de París.

En 1993, en el *Marco de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos*, la Organización de las Naciones Unidas refrendó la importancia de las Instituciones

Nacionales de Derechos Humanos en tutela, promoción y protección de los derechos humanos en su país de origen y llamaron a establecer instituciones de este tipo en más Estados. Estos puntos fueron redactados en la *Declaración y Plan de acción de Viena* y son importantes para las INDH porque así se consolidó la Red de Instituciones Nacionales (esbozada en París en 1991) y sentó las bases del *Comité Internacional de coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos* (Naciones Unidas 2010:9).

Principios adicionales para comisiones con facultades cuasi-jurisdiccionales

f) las INDH que cuenten con estas facultades deberían estar facultadas para recibir e investigar situaciones que les sean denunciadas. Cualquier particular u organización representativa podrá hacerle llegar su denuncia. En este sentido, las funciones con que sean imbuidas deberían tener en cuenta como principios para sus resoluciones: i) buscar una solución amistosa mediante la conciliación, mediante decisiones obligatorias -en el marco de la ley vigente- o en caso de ser necesario a través de un procedimiento confidencial; ii) informar al demandante sus derechos, recursos a su disposición y facilitar su acceso a dichos recursos; iii) recibir toda denuncia y/o transmitirla a las autoridades competentes; iv) elaborar recomendaciones a las autoridades, y propuestas de modificaciones, reformas, reglamentos y prácticas administrativas cuando sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.

Tabla # 8: Principios adicionales para comisiones con facultades cuasi-jurisdiccionales establecidas en los Principios de París. Fuente: ONU.

Si bien el Comité se pensó inicialmente como una instancia de coordinación, en 1998 se aprobaron las *Reglas de Procedimiento del Comité de Coordinación*, que -además de precisar las formas de coordinación- establecieron pautas para acreditar las INDH de conformidad con los *Principios de París*. Según este reglamento las funciones del Comité son:

- ❖ coordinar las actividades de las INDH que cumplen con los Principios de París;
- ❖ garantizar contactos regulares entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otros órganos de promoción/defensa de los derechos humanos;
- ❖ organizar conferencias internacionales, seminarios regionales y fomentar la

colaboración entre las INDH en junto a la OACNUDH;

- ❖ dar seguimiento a las recomendaciones adoptadas en las conferencias internacionales (Salado & Villán 2009:154).

La obtención de una acreditación frente al Comité, de acuerdo con el mismo reglamento, estipula que la una institución interesada debe enviar una solicitud al Presidente del Comité mediante la secretaría.²⁸ Las solicitudes son resueltas por la Oficina del Comité, con ayuda de la OACNUDH, una vez que el Subcomité de Acreditación presenta su informe con base en los documentos enviados por la institución aspirante (art.11). Posteriormente el informe con las respectivas recomendaciones a propósito de la solicitud presentada es enviado a la Oficina del Comité para que decida respecto de la solicitud (art.12). En cuanto a los tipos de acreditación, el Comité cuenta con 3 denominaciones principales para las Instituciones (Salado & Villán 2009:155), como muestra la siguiente tabla:

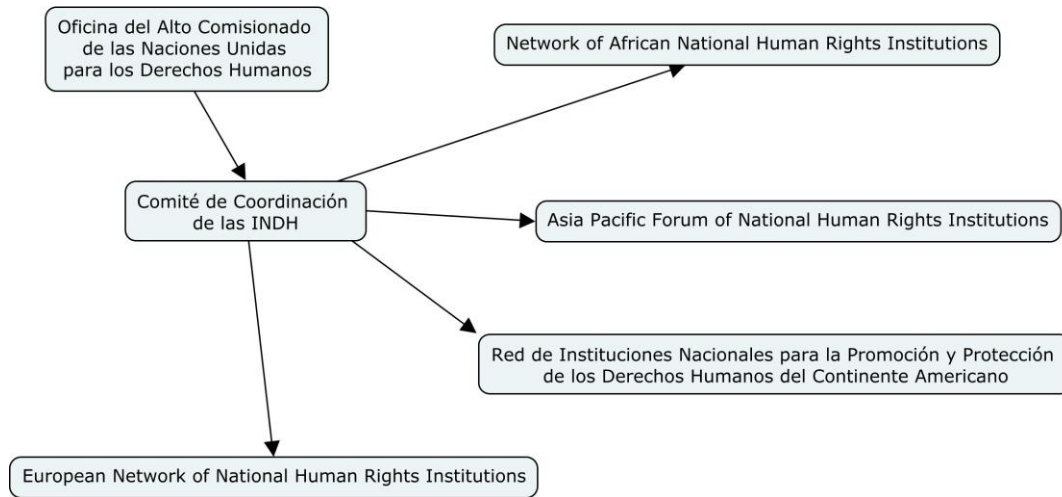
Acreditación	Características
«tipo A»	conformidad total con los Principios de París. Aquellas INDH de «tipo A» estarán sujetas a revisión de su denominación cada 5 años (art.15)
«tipo B»	no-adequación plena con los Principios de París o información presentada incompleta (permite que la institución participe como observadora)
«tipo C»	incumplimiento con los Principios

Tabla # 9: Tipos de acreditación del ICC.

Una vez que se ha adquirido la acreditación frente al Comité de Coordinación es posible que la INDH puede integrarse también a las agrupaciones regionales. Es

²⁸ Acompañada de los siguientes documentos: «Una copia de la legislación u otro instrumento en virtud del cual esté establecida y facultada, en su formato oficial o publicado. Un esquema de su estructura organizacional, incluyendo sus efectivos de personal y presupuesto anual. Una copia de su informe anual más reciente u otro documento equivalente, en su formato oficial o publicado. Una descripción detallada que demuestre la manera en que acata los Principios de París, al igual que sobre cualquier aspecto de no conformidad y las propuestas que tenga para asegurar la conformidad. La Oficina del CIC puede determinar la forma en que dicha descripción deberá ser suministrada.» (art.10).

necesario resaltar que el Comité de Coordinación tiene como secretaría general a la Oficina del Alto Comisionado, y se subdivide en 4 comités regionales: i) *Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions*; ii) *Red de Instituciones Nacionales Para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano*; iii) *Network of African Human Rights Institutions*; y iv) *European Network of National Human Rights Institutions*.



Desde que se estableció este mecanismo de vigilancia ha sido posible llevar a cabo un monitoreo sobre la acreditación de las INDH de conformidad con los Principios

Gráfico # 4: Comité de Coordinación de las INDH y sus grupos regionales.

de París.

Comité regional	Cantidad
Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions	27
European Network of National Human Rights Institutions	50
Network of African National Human Rights Institutions	42
Red de Instituciones Nacionales Para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano	28
Total	147

Tabla # 10: INDH en cada Comité Regional. Fuente: elaboración propia con información de la página del Comité de Coordinación. <http://nhri.ohchr.org/>.

En la actualidad, como muestra la tabla #10, de la 147 Instituciones de las que tiene registro el Comité Internacional, 107 cuentan con algún tipo de acreditación, hay 40 de las que no encontramos registro, 71 poseen la acreditación «tipo A», 26 de «tipo B» y 10

de «tipo C». La mayoría de instituciones que cuentan con acreditación tipo A frente al Comité está en el Comité europeo, seguido luego por el africano, mientras que el asiático y el americano cuentan con el mismo número. Una tendencia más o menos similar puede verse en los otros tipos de acreditación.

Tipo de acreditación	APFNHRI	ENNHRI	NAHRI	RINDHCA	total
A	15	23	18	15	71
B	4	13	8	1	26
C	2	3	2	3	10
Total	21	39	28	19	107

Tabla # 11: Número de acreditaciones por Comité. Fuente: elaboración propia con información de la página del Comité de Coordinación. <http://nhri.ohchr.org/>.

En años recientes ha habido algunas modificaciones al reglamento, por ejemplo, en 2006 se hizo una conferencia en Berlín para establecer medidas de vinculación entre los Comités de derechos humanos antes citados y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, pero para los fines de este capítulo estos son los puntos importantes.

2.2 A nivel nacional: política exterior, situación interna, defensorías locales y la CNDH

2.2.1 México frente al régimen internacional de derechos humanos

El desarrollo del régimen internacional de derechos humanos a lo largo del siglo XX parece demostrar que existe cierto consenso sobre la importancia de garantizar su protección (Hafner-Burton 2012:266), a grado tal que la defensa y el respeto a los derechos humanos parecen haber modificado los principios tradicionales que regían la legitimidad del Estado nacional (Levy & Sznadier 2006). Se trata de un proceso de larga duración que ha venido acentuándose en diferentes países, espacios y velocidades. La llegada de las ideas internacionales sobre derechos humanos a México puede remontarse hasta mediados del siglo XX al ámbito de las organizaciones civiles,²⁹ cuyo número aumenta en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta (Gutiérrez 1999). Como han señalado otros

²⁹ Como es el caso del Frente Mexicano PRO Derechos Humanos, fue fundado en 1950.

comentaristas, en tanto que «en 1984 existían sólo cuatro organizaciones de derechos humanos en México, hacia 1990 existían más de doscientas» (Keck & Sikkink 1999:159). En contraste con las organizaciones de la sociedad civil, tenemos que el gobierno mexicano ha suscrito una serie de convenciones y tratados como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José) y una subsecuente gama de acuerdos relativos a los derechos de las mujeres; de los niños; de los pueblos indígenas; de prohibición de la tortura; desaparición forzada; discriminación; protección de los derechos laborales; sociales; económicos y culturales;³⁰ así como la aceptación de «jurisdicciones externas» como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998), que gradualmente integraron a México en el régimen internacional de derechos humanos. Sin embargo, una revisión más detallada de la forma en que fueron suscritos los acuerdos antes señalados, revela las implicaciones que estas acciones conllevaron para el gobierno mexicano en el largo plazo. Finalmente -visto desde una perspectiva macro- se trató de un proceso largo en el que no sólo cambiaron los valores y concepciones culturales de los cuadros gobernantes, sino que es un cambio más amplio que permea en múltiples estratos de la sociedad mexicana, es decir, como señalamos en el capítulo anterior, un proceso de vernacularización.

³⁰ Por mencionar algunos: la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (1954), la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1981), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1999), el Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2002); la Convención sobre los Derechos del Niño (1991); el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), Convenio constitutivo del fondo para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina (1992); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes (1992), Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1987), Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2006); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (2002) y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas (2011); la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (2001), Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1975); el Convenio 87 relativo a la Libertad sindical y a la Protección al Derecho Sindical (1950), Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover las aplicación de las Normas Internacionales de trabajo (1978) Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de Trabajo Infantil y la acción inmediata para su eliminación (2001); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1981) y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador (1998), Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2007), etc.

Ahora bien, frente a la posibilidad de constatar que las ideas internacionales de derechos humanos han llegado paulatinamente a México, de otro lado nos encontramos frente a la necesidad de identificar los rasgos locales-nacionales que caracterizaron durante algún tiempo la posición del régimen mexicano frente a los derechos humanos, así como la situación en que se inserta el establecimiento de la CNDH, sin terminar por ello elaborando un estudio sobre el sistema político. Una serie de comentaristas –ahora clásicos– ha abordado ya las particularidades del régimen pos-revolucionario (Córdova 1972; Cosío 1974a; 1974b; González; 1975; Meyer 1976), mientras que otros han explorado las características de su política exterior en función del contexto histórico y la vinculación de sus principios con la ideología nacionalista (Rabasa 2005; Velázquez 2005).

A grandes rasgos, la caracterización típica de ambas dimensiones (*i.e.* régimen político y política exterior) tiende a responder a la siguiente descripción:

«Las constantes intervenciones que sufrió el país en el siglo XIX propiciaron que uno de los fundamentos de las relaciones internacionales fuera el del respeto absoluto a la soberanía. De ahí surgen dos doctrinas fundamentales: la Carranza y la Estrada. La primera establece que bajo ningún pretexto se debe intervenir en los asuntos internos de otros países y que el tratamiento debe ser de estricta igualdad entre naciones soberanas (Carranza, 1917). La segunda versa sobre el derecho a la autodeterminación (para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades), y califica como denigrante la práctica de otorgar reconocimientos ya que ello implica herir la soberanía de otras naciones, por lo que México se limita a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando lo considere procedente, a los agentes diplomáticos de otros países (Estrada, 1930). A estas dos doctrinas se sumaron, a partir de 1933, un sistema político centralizado, con componentes claramente autoritarios, que no deseaba ser cuestionado por otros países, y un modelo de desarrollo con poca apertura. Todos estos factores abonaron para que se diera una política exterior defensiva, cerrada y legalista (muy apegada a los principios del derecho internacional)» (Ramírez & Ruiz, 2010:97).

En este orden de ideas -durante la mayor parte del siglo XX- el gobierno mexicano mantuvo su posición y acción en el campo internacional dentro del marco de sus principios de política exterior: i) el respeto a la autodeterminación de los pueblos; ii) la no-

intervención; iii) la solución pacífica de las controversias internacionales; iv) la igualdad jurídica de los Estados; v) la proscripción del uso de la fuerza en las relaciones entre Estados; vi) la lucha por la seguridad y la paz internacional; vii) la cooperación internacional para el desarrollo. Principios que -incluso- fueron integrados en el Artículo 89 constitucional a finales de la década de los ochenta, y que México a menudo se empeñó tanto en practicar como en promover dentro de sus relaciones bilaterales y multilaterales. En particular en foros de las Naciones Unidas.

De esta forma, como señala Méndez (2014: 254, 255), la contribución de las delegaciones diplomáticas mexicanas a la formulación del régimen internacional de las Naciones Unidas fue en el sentido de promover pautas que regulasen las relaciones de cooperación según sus propios principios, en especial el de no-intervención que llegó a concretarse en dos resoluciones de la Asamblea General: la Resolución 2131 (XX) (1965) o *Declaración Sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía*, y la Resolución 2625 (XXV) (1970) titulada *Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación Entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*.

Al respecto, resulta particularmente llamativa la resonancia que guardan los principios declarados en la Resolución 2625, con aquellos de la política exterior mexicana. Así, de acuerdo con el documento, la codificación de los siguientes principios facilitaría la cooperación y el cumplimiento de los objetivos de las Naciones Unidas:

[a] «El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas»

[b] «El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia»

[c] «El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta»

[d] «La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta»

[e] «El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos»

[f] «El principio de la igualdad soberana de los Estados»

[g] «El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta» (A/RES/2625 XXV).

Si bien, los puntos antes señalados son meramente postulados de una Declaración sin autoridad vinculante, al menos dan cuenta de los términos en los que el gobierno mexicano participó en los foros de Naciones Unidas. La cooperación en organismos internacionales, *i.e.* multilateralismo, el respeto al derecho internacional y la salvaguarda de la soberanía nacional fueron compatibles con la tradición diplomática mexicana y las directrices de la política exterior.

Sin embargo, esta compatibilidad entre la política exterior mexicana y el ámbito de los derechos humanos del régimen internacional de las Naciones Unidas atraviesa un desfase gradual. Siguiendo el planteamiento de Saltalamacchia & Covarrubias (2011), el cambio en el posicionamiento del Estado mexicano frente al régimen internacional de derechos humanos puede observarse en dos rubros: por un lado, en lo que se refiere a los ámbitos de *competencia* reconocidos al régimen, la *obligatoriedad* de las reglas, la *precisión* de las mismas y el *nivel de delegación* (*i.e.* la aceptación de vigilancia de terceros). Por el otro, en el incremento de los actores reconocidos para interpelar legítimamente a las autoridades nacionales mediante el régimen internacional.

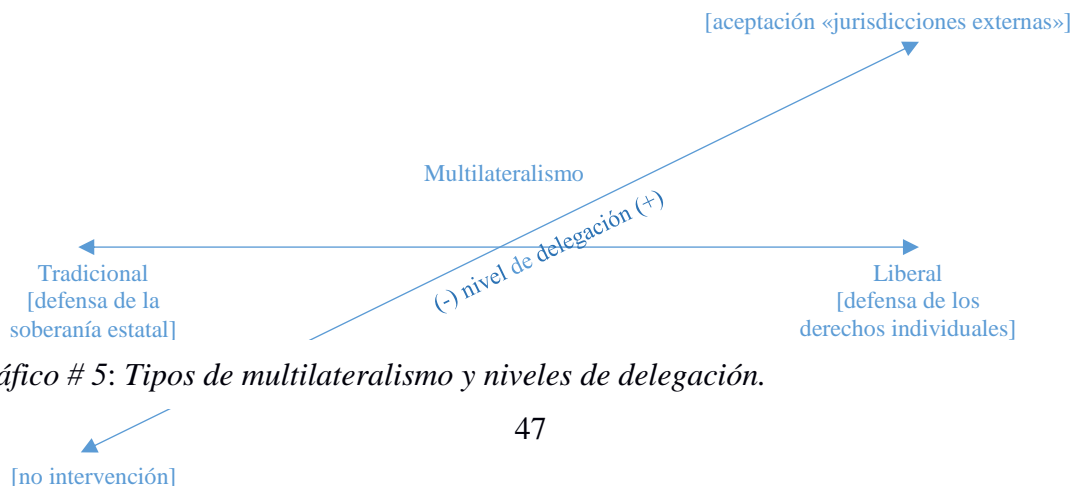


Gráfico # 5: Tipos de multilateralismo y niveles de delegación.

En este sentido, sería posible hablar de una transición planteada en términos de un *continuum* que se distribuye desde un «multilateralismo tradicional», centrado en el Estado, la defensa de la soberanía nacional y el consecuente rechazo de toda injerencia externa,³¹ hacia un «multilateralismo liberal» que ya no se plantea la defensa de la soberanía nacional como tarea principal, sino que al centrarse en la defensa de los derechos individuales es más permisivo con el régimen (acepta la vigilancia de instancias internacionales y otros países).

El desplazamiento a lo largo de este *continuum* no supuso un proceso libre de tensiones: hay principios que se contraponen entre sí en el tránsito de un punto hacia el otro, pues los cambios en el sistema internacional no necesariamente se corresponden con los cambios dentro de un país. Mientras que los esquemas multilaterales de defensa y promoción de los derechos humanos priorizan el principio de *protección del individuo*, aquellos que enfatizan la autonomía del Estado anteponen los principios de soberanía y no intervención. De ahí que si se avanza en dirección del multilateralismo liberal se trastoquen los principios tradicionales de soberanía y no intervención al reconocerse la vigilancia -e incluso competencia- de organismos internacionales para procurar la defensa del individuo en detrimento del Estado (quien se sospecha, violenta los derechos humanos). Por el contrario, si se adopta una posición multilateral más tradicional, se rechaza la vigilancia de terceros en defensa de la autonomía estatal, pero en detrimento del individuo al no haber más instancias a las cuales recurrir fuera del Estado.

En este orden de ideas, es posible distinguir tres etapas de la política exterior mexicana a lo largo de esta transición: i) una que va desde 1945 hasta 1994, en la cual México está plantado plenamente en el multilateralismo tradicional; ii) una segunda que va de 1994 al 2000, en la que comienza la transición hacia un multilateralismo más liberal; y iii) una tercera que va desde el año 2000 hasta el 2006, en la que hay un desarrollo de política

³¹ Es decir, aquel que tenía como guías los principios de política exterior.

exterior en materia de derechos humanos (Saltalamacchia & Covarrubias 2011:162).³² La apertura del Estado frente al régimen internacional a lo largo de estas etapas estuvo mediada por diferentes cambios tanto en el panorama internacional como en el local. A nivel internacional, desde mediados de los ochenta y durante la década de los noventa, la intensificación de los lazos económicos, culturales y políticos entre los países, asociados con la «globalización», comenzó a mermer -aunque no a suprimir- el sistema internacional centrado en los Estados y la idea tradicional de soberanía. El reconocimiento de los límites funcionales de la soberanía estatal se tradujo en el reconocimiento de otros actores en el campo internacional.³³ De ahí que esta tendencia se haya trasladado hacia el régimen internacional de derechos humanos mediante el reconocimiento de individuos y organizaciones como actores participantes, que en el caso mexicano fue uno de los aspectos señalados inicialmente.

El reconocimiento de estos actores comienza a hacerse particularmente notorio en el de transición (1994-2000), en el que se destaca la creación de la *Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos* (luego la *Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia*), que contó con la participación de oficiales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y miembros de la SEDENA y la SEMAR. El objetivo era generar un espacio en el que pudieran participar/comunicar algunas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Mientras que, durante el tercer periodo, que va de 2000 al 2006 en la administración de Vicente Fox, la intención de demostrar que el gobierno democráticamente electo se tomaba en serio los derechos humanos permitió el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Estos puntos son importantes porque

³² La idea de que hay una política exterior de derechos humanos se refiere a que el tema es incluido en la agenda mexicana al momento de participar en foros internacionales e incluso en las relaciones bilaterales que mantenía tradicionalmente con países como Cuba, frente a los cuales había mantenido siempre ciertas consideraciones.

³³ Quizá nada explique mejor la idea detrás de «límites de la soberanía estatal» que las discusiones que evoca el concepto de gobernanza. Si bien, cuenta con un sinnúmero de significados, la mayoría de definición su común denominador es que se la presenta como una alternativa política atractiva frente al declive de los Estados fuertes y centralizados (Ramírez 2011).

los Principios de París establecen que una INDH deberá cooperar no sólo con el Comité Internacional de Coordinación, sino también con las ONG's de derechos humanos establecidas en su país, además de contribuir a trabajar con el régimen de derechos humanos, y en particular con la OACNUDH.

Ahora bien, a nivel interno la llegada del discurso de derechos humanos implicó una nueva demanda de la sociedad civil difícil de manejar para el gobierno mexicano, sobre todo porque había quedado atrapado entre dos aspectos difíciles de conciliar. Por un lado, el compromiso internacionalmente adquirido de garantizar los derechos humanos (individuales). Por el otro, el mantenimiento de la idea tradicional de soberanía y no intervención. Si bien durante la primera fase del «multilateralismo clásico» la posición del gobierno fue participar en todos los organismos a los que fuese invitado dado que el apego al derecho internacional y el multilateralismo eran plenamente compatibles con la visión de la diplomacia mexicana, dicha compatibilidad siempre estuvo mediada por la defensa de la soberanía nacional frente al peligro/sospecha del mal uso de los derechos humanos para intervenir en el país.

Así, durante la década de los cuarenta la posición del gobierno mexicano varía entre promotor de los derechos humanos y defensor de la soberanía estatal. En las negociaciones de la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* y la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (ambas en 1948), las delegaciones diplomáticas mexicanas tuvieron tres directrices respecto de la posición que debían defender: a) los derechos humanos no deben ser objeto de una convención sino de una declaración; b) no puede haber tal cosa como la «protección internacional de los derechos humanos» porque ello implicaría aceptar la instauración de una maquinaria internacional supra-estatal para protegerlos, cosa que contravendría la soberanía nacional; c) en consecuencia *habrá que apoyar cualquier acción que favorezca la protección nacional de los derechos humanos a través del derecho interno*, del modo en que lo hace, por ejemplo, el juicio de amparo (Saltalamacchia & Covarrubias 2011:168).

Estas tres directivas fueron mantenidas respecto de la política exterior de derechos humanos por México a lo largo del primer periodo (1945-1994). Y es relevante para esta

investigación porque -como señalamos en el apartado anterior- la idea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos comienza a construirse desde los cuarenta (1946) y queda prácticamente delimitada a principios de los noventa (1991). Es decir, se empalma con la primera fase anclada en las directrices relativas a los derechos humanos antes señaladas. En particular el punto relativo al establecimiento de *mecanismos en el derecho interno* en cada país para mejorar y proteger los derechos humanos es plenamente compatible con la idea de las Instituciones Nacionales, por lo que es posible señalar que la CNDH es una respuesta al escrutinio exterior -e incluso como respuesta a demandas internas- sobre derechos humanos compatible con la visión del régimen tradicional del régimen político. Es decir, se trata de una institución que responde a dos lógicas: muestra un interés por la defensa de los derechos humanos, sin trastocar el principio de soberanía al tratarse de un mecanismo de derecho interno mexicano.

Si bien el *Primer Seminario sobre Instituciones Nacionales Locales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos* de 1978 no contó con una delegación mexicana, a pesar de que haber figurado entre los países invitados (ST/HR/SER.A/2:1), la *Reunión Técnica Internacional sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* en octubre de 1991 (Principios de París), contó con Rosario Green como expositora en calidad de experta, para hablar de la recién establecida Comisión Nacional de Derechos Humanos (E/CN.4/1992/43/Add.1:2), que para ese entonces llevaba algún tiempo funcionando y atendiendo casos, por lo que con toda probabilidad fue uno de los referentes que contribuyeron a la construcción de la idea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

2.2.2 Las defensorías locales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos

En México, es posible observar el surgimiento de defensorías del ciudadano frente a la administración pública a nivel local en lo que va de la década de los setenta hasta los noventa. Este es el caso de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León (1979); la Procuraduría de Vecinos de Colima (1983), la Defensoría de los Derechos Universitarios (1985); la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero (1987); la Defensoría de los

Derechos de los Vecinos en Querétaro y la Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes (1988); la Procuraduría Social del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (1989); la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana en Baja California (1990). En tanto que, a nivel federal, la primera defensoría es la Procuraduría Federal del Consumidor (1975), no es propiamente un ombudsman y mucho menos una INDH, dado que las quejas que atiende son más bien inconformidades surgidas de relaciones de mercado entre clientes y productores/proveedores.

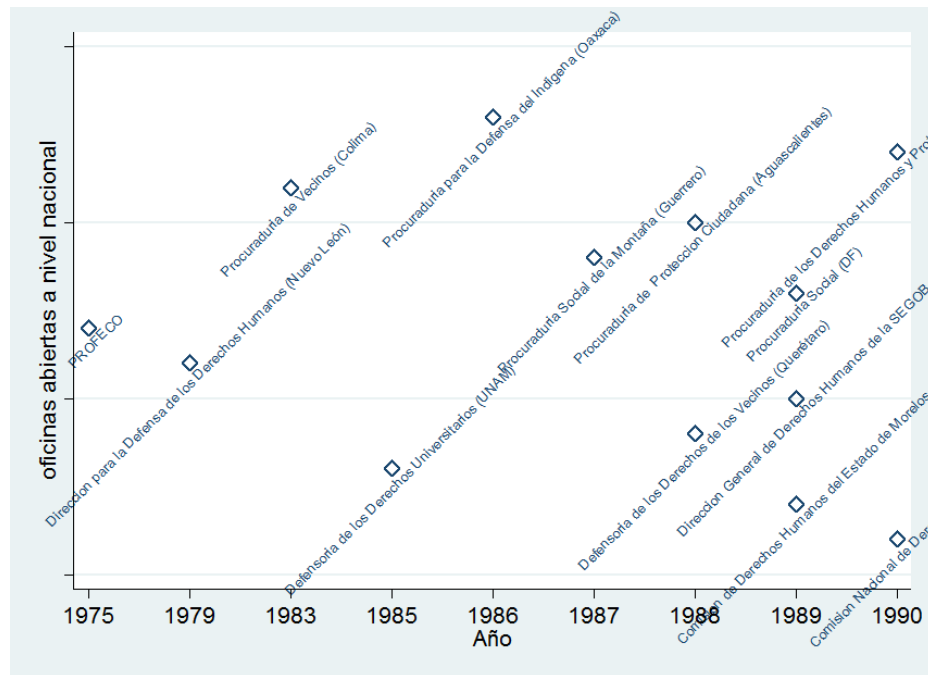


Gráfico # 6: Establecimiento de defensorías similares a Ombudsman a nivel local.

Después de la PROFECO, no hay defensorías de alcance federal hasta el establecimiento de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (1989), cuyo titular fue Luis Ortiz Monasterio, y la posterior instauración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por Decreto Presidencial (1990). Estos años estuvieron enmarcados en conflictos pos-electorales y problemas políticos entre militantes, fuerzas de seguridad y otras organizaciones. La misma instalación de la CNDH se da al calor del

asesinato de Norma Corona, una abogada y defensora de derechos humanos, cuya investigación fue encomendada a la Comisión como primera tarea por el Salinas. Aun excluyendo los asesinatos de Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, así como del Cardenal Posadas Ocampo, que contribuyeron también a generar un ambiente más crespado, entre denuncias de violencia política contra la oposición.³⁴

Otro problema en estos años es también el de las desapariciones y la impunidad de los casos. Un documento realizado por la comisión de derechos humanos del CEN del PRD a mediados del sexenio, identificó como desaparecidos por lo menos a 9 militantes del partido.³⁵ Por otro lado, además de la tensión política del momento, existían serias acusaciones contra las fuerzas de seguridad, especialmente contra la Policía Judicial Federal, que de hecho era a menudo acosada de violentar los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos.

Ahora bien, uno de los elementos que se consideran de mayor peso para el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante la administración de Salinas son

³⁴ Por mencionar algunos casos: el asesinato del coordinador electoral del Frente Democrático Nacional, Francisco Xavier Ovando, y su asistente en 1988. El desalojo policiaco en 1989 de tres ayuntamientos en Guerrero que fueron ocupados por miembros del PRD, cuyo saldo final fue de 15 heridos. En 1990, mueren dos personas y cinco más quedan heridas como resultado de un enfrentamiento entre militantes priistas y perredistas en Jungapeo, Michoacán. En Guerrero, nuevamente, otros cuatro perredistas mueren en enfrentamientos con priistas en Coyuca de Benítez y el Palacio Municipal de Alcozauca es tomado por un grupo armado de Antorcha Campesina a modo de protesta por el triunfo electoral del PRD. En Taxco el PAN denunció la muerte de uno de sus militantes y otros 20 heridos producto de una agresión policial. En el municipio de Tejupilco, Estado de México, tres personas resultaron muertas y otras tantas heridas debido a un enfrentamiento entre policías y militantes del PRD resultante de protestas pos-electorales. En 1991 otra protesta poselectoral en Puerto Peñasco, Sonora, concluye con la quema del Palacio Municipal, la sede del PRI, otros edificios y vehículos, fueron arrestados alrededor de treinta militantes del PAN por la policía. En 1992, arrecian las protestas por acusaciones de fraude electoral en varios Estados del país: dos muertos y cerca de cien heridos como resultado de enfrentamientos en Tabasco, Veracruz, Sinaloa y Nuevo León. En Tiquicheo, Michoacán, cuatro perredistas resultan muertos y otros 4 heridos luego de ser emboscados por supuestos militantes del PRI, la versión oficial sostuvo que los agresores fueron narcotraficantes. En Chiapas, las protestas por fraude electoral llevaron a un enfrentamiento entre priistas e integrantes del Movimiento Popular Escuintleco resultando en un muerto y dos heridos. En 1993 policías municipales agredieron un mitin perredista Zitácuaro, Michoacán, muere una persona y hay más 23 heridos. En Coxcatlán, Puebla, un grupo de pistoleros encabezados por el mismo presidente municipal disuelve a tiros una manifestación opositora, hay dos muertos y siete heridos (Zamarripa, Moreno & Cano 1994).

³⁵ El caso de José Ramón García en el Estado de Morelos (16 de diciembre de 1989); de José Salgado Martínez y Feliciano Cleto Villa en Zihuatanejo, Guerrero (27 de febrero de 1990); el de Andrés de la Cruz y Daniel López Álvarez en Ometepepec, Guerrero (6 de marzo de 1990); de Francisco Moreno en Metlatonoc, Guerrero (14 de septiembre de 1993); finalmente el de Pablo Rentería Liborio, Florentino Regino y Miguel Regino en Azoyu, Guerrero (27 de octubre de 1993) (Pérez 1993).

las críticas de organizaciones no gubernamentales durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En Estados Unidos se había estado siguiendo la situación de derechos humanos de México desde hacía algún tiempo. Incluso luego de la apertura de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación -antecedente directo de la CNDH- el Departamento de Estado del gobierno norteamericano, consideró que esta instancia era parte de una respuesta frente a la crisis política del país:

El gobierno ha emprendido diversas medidas para mejorar la situación de abusos de derechos humanos, entre ellos un programa de amnistía para personas acusadas de crímenes de 'naturaleza política o social', varios esfuerzos en debates nacionales para la reforma electoral y la creación de una Dirección General de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación... El director general funge como un 'ombudsman' tanto para la defensa de los derechos humanos nacionales e internacionales y para los grupos de refugiados, como también para los funcionarios del gobierno estatal del sistema judicial mexicano. Él no tiene una autoridad independiente, salvo aquella que deriva del poder político del Secretario de Gobernación (Department of State 1989; citado en Saénz 2002:25).

Todavía antes de la firma del NAFTA, la situación de derechos humanos en México fue un tópico discutido en el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. El presidente del subcomité para el hemisferio occidental llegó a declarar:

«Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y las fraudulentas prácticas electorales de México son clavos en el ataúd de un Tratado de Libre Comercio (...) Un Tratado de Libre Comercio de América del Norte es, y debe ser, un club exclusivo de las democracias [...]. Tenemos derecho a exigir que [...México] alcance un cierto nivel de instituciones democráticas» (citado en Pastor 1993:246).

Aquí no se puede ignorar que parte de esa discusión pasaba precisamente por la acción de ONG's fuera y dentro de México. En ese entonces, Mariclaire Acosta llamó la atención sobre el hecho de que el decreto presidencial que reformaba la DGDH de la SEGOB e instalaba la Comisión Nacional de Derechos Humanos anteciediera por pocos días a una conferencia de prensa programada por Americas Watch (ahora HRW) en Washington, en la que presentaría un informe titulado: *Derechos Humanos en México, ¿una política de*

impunidad? (Acosta 1994).

Haciendo eco de las discusiones en Estados Unidos sobre la situación de México, el diputado Mario Moreno Toscano del PRD, señaló de igual forma que esta era la razón central detrás de la preocupación de la administración salinista por los derechos humanos:

«la semana antepasada se menciona en Washington, al celebrarse las primeras audiencias sobre derechos humanos en la Cámara de Representantes, los congresistas Ditter Coss Mayer, Woosatron y Duc Barreuter, republicanos y demócratas cuestionaron severamente la política de la administración Bush, por su apoyo ciego e incondicional al gobierno de Salinas, a pesar de las evidentes violaciones a los derechos humanos en las que ha incurrido dicho gobierno, pero sobre todo se preguntaron a dos expertos que comparecieron ante el Congreso, en *Enlux* de la *American Watch* y Roma Whites de la Amnistía Internacional, si en su opinión México formaba parte de la categoría de países a los que el ejecutivo estadounidense debía dar o suspender la ayuda económica por violar los derechos humanos y la respuesta de esas expertas fue que tristemente era de los países a los que se les daba apoyo, a pesar de violar los derechos humanos» (LIV Legislatura 1990b).

Al año siguiente, el levantamiento zapatista en enero de 1994 agregó todavía más presión al gobierno mexicano respecto de la situación nacional de derechos humanos. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Acteal y el gobierno mexicano continuaron siendo un tópico relevante en las discusiones internacionales sobre derechos humanos durante la administración de Ernesto Zedillo, conduciendo muchas veces a tensiones con organismos internacionales como la Comunidad Europea (ahora Unión Europea), que condicionó -de hecho- la firma del Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación con México a la suscripción de la llamada Cláusula Democrática que apuntalaba el compromiso de ambas partes para respetar los derechos humanos (Niedrist 2011:472), e incluso a mantener el rechazo hacia las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Acosta 2012:435).³⁶

La negativa tuvo como fundamento la defensa de la soberanía nacional, como se había venido manejando en el primer periodo de política exterior: en el marco de las

³⁶ En varias discusiones parlamentarias es recurrente el tema de las recomendaciones de la CIDH no acatadas, evidentemente por diputados del PRD y del PAN.

negociaciones del *NAFTA*, Salinas a menudo afirmó que el tratado era estrictamente comercial, por lo que nunca se aceptarían ningún tipo de condicionamiento de tipo político de parte de los Estados Unidos. La soberanía política de México no estaba sujeta a evaluación externa (Pastor 1993:266). Por su parte, frente al informe de *Human Rights Watch* en 1997, la administración de Zedillo vía la Secretaría de Relaciones Exteriores, declaró que la organización tergiversaba la situación nacional de los derechos humanos e ignoraba el hecho de que México era un país soberano, por lo que no recibiría indicación alguna de gobierno ajeno (Maza 2009:37).

Como se ha visto, estas visiones ancladas en la defensa de la soberanía en detrimento de los mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos fueron perdiendo fuerza ya para el periodo de Vicente Fox y Calderón. Pero en el periodo inicial favorecieron el establecimiento de la CNDH, que apareció como respuesta a la problemática nacional -de los abusos de fuerzas de seguridad y violación a los derechos humanos- emplazada por grupos de la sociedad civil nacional e internacional, partidos políticos y gobiernos extranjeros en el marco de negociaciones. Se trató de un mecanismo nacional de defensa de los derechos humanos compatible con el ideal de la defensa de la soberanía nacional.

2.3 Conclusiones del capítulo

En la década de los sesenta hay un proceso de propagación de la figura del *Ombudsman* a nivel internacional, que dura cerca de treinta años y que tiene en primera instancia como referente al *Ombudsman sueco*. La difusión se da en países de la *Commonwealth* y Europa, para posteriormente trasladarse a las nuevas democracias de América Latina y Europa oriental en la década de los noventa. Este proceso de extensión –también conocido como la «*ombudsmania*»- está empatado con una discusión jurídico-académica sobre la institución sueca en cuestión, y una serie de seminarios de trabajo convocados por la Organización de las Naciones Unidas.³⁷ En estas reuniones internacionales de trabajo se discute a propósito de las diferentes instituciones que podrían coadyuvar a garantizar los

³⁷ Recordemos una vez más que el primer Ombudsman fuera de Escandinavia se estableció en el contexto de uno de estos seminarios de la ONU.

derechos humanos a nivel doméstico: el seminario de *Instituciones Locales de Derechos Humanos* en 1978, y luego renombradas *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* ya en los noventa. Entre los referentes que los foros de Naciones Unidas toman para formular la idea están los *Ombudsman* (experiencias nacionales), mediadores independientes y Comités de Derechos Humanos.

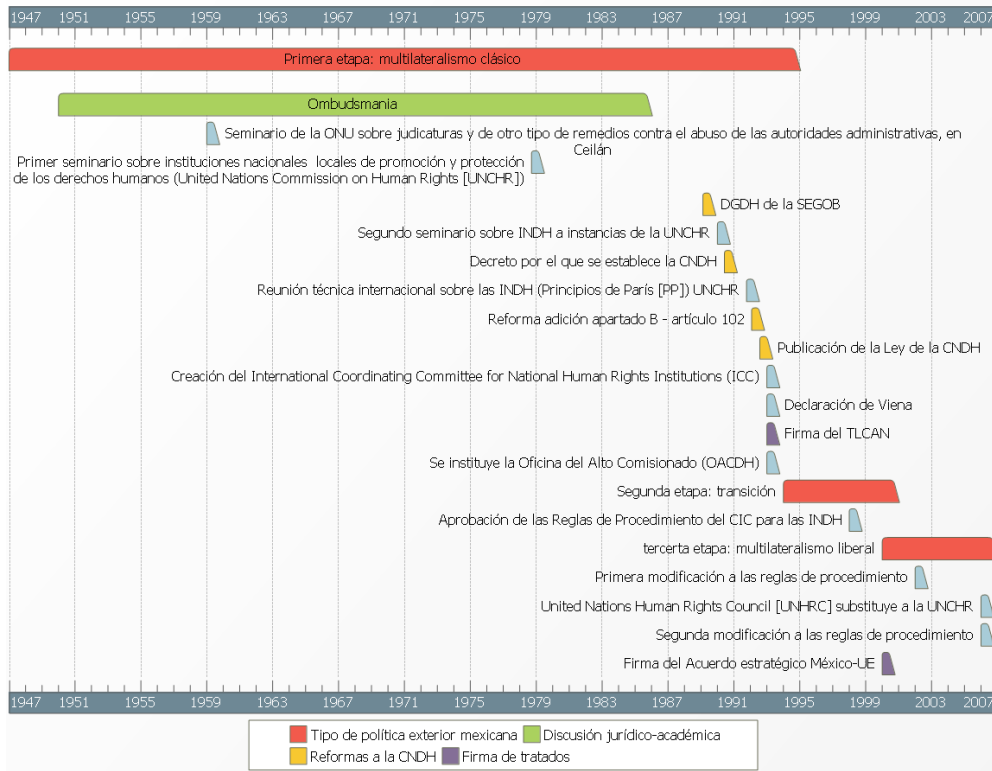


Gráfico # 7: Esquema del contexto detallado en el capítulo #2.

Paralelamente a este proceso internacional de formación de la idea de INDH, corre un segundo proceso que tiene que ver con el posicionamiento del gobierno mexicano frente a los derechos humanos, la primera: *el multilateralismo clásico*, en que el gobierno mexicano siempre estuvo a favor de proteger los derechos humanos en la medida en que el «principio de respeto a la soberanía» (comprendido como nula aceptación de jurisdicciones/vigilancia de terceros) estaba más o menos difundido en el sistema internacional y era planamente compatible con la visión tradicional de la política exterior mexicana. Si se lo mira con detenimiento, incluso, el predominio de la visión multilateralista clásica empata con el proceso de discusión/ extensión del Ombudsman y los

Seminarios de la ONU³⁸ dedicados a pensar en *mecanismos domésticos para garantizar los derechos humanos* (ver gráfico #7).

En este mismo orden de ideas, es justo cuando el gobierno mexicano que está por este posicionamiento que, frente a los problemas de derechos humanos que atravesaba el país hacia finales de los ochenta y principios de los noventa, las demandas de organizaciones internacionales y nacionales de derechos humanos, y las presiones de gobiernos extranjeros, se instala primero la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y luego la Comisión Nacional de Derechos Humanos como *mecanismo interno* de derecho encargado de este tema. Precisamente, en medio de este contexto es que las «ideas locales» que los diferentes funcionarios y académicos tienen sobre la CNDH, retoman –en primera instancia– muchos de los referentes de la discusión jurídico-académica sobre el Ombudsman que se había dado en la doctrina jurídica, habiendo incluso participado en esta, algunos de ellos. Y en segunda, los seminarios organizados por la ONU.

³⁸ Y también con las resoluciones del Consejo de Europa apropósito primero sobre la figura del Ombudsman, luego en la versión más moderna, sobre INDH.

Capítulo 3. Vernacularización, Ombudsmen y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

*Vernáculo, la.
(Del lat. vernacŭlus).*

1. adj. Dicho especialmente del idioma o lengua: Doméstico, nativo, de nuestra casa o país.

¿Se puede hablar de *ideas vernáculas* de mandato, *autonomía*, composición y *facultades* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? El objetivo de este capítulo es analizar cómo las ideas sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos producidas en espacios internacionales -en particular aquellas delineadas en los *Principios de París* y la *Declaración de Viena*- influyen (o no) en las ideas locales sobre la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Como se explicitó en el primer capítulo, aquí vamos a analizar este proceso a partir de las categorías que extrajimos del concepto de *vernacularización*.

En este capítulo se identifican tres espacios importantes en los que se traducen ideas, las discusiones jurídico-académicas (doctrina jurídica), los foros legislativos y las organizaciones de la sociedad civil. Se muestra como *referencias* empleadas, los cambios en las formas de resonancia y los patrones de diseño de la institución, se conjugan en diferentes momentos con las ideas sobre mandato, competencia, composición y *autonomía*.

3.1 Traductores y espacios de traducción: de la academia al congreso de la unión y la sociedad civil

Con frecuencia se dice que el *Ombudsman* es una de las instituciones que más movilidad ha experimentado. «En años recientes, la oficina escandinava de Ombudsman ha recibido gran atención en el mundo democrático como un instrumento de control de la burocracia», escribía a mediados de los sesenta Ronald C. Rowat en la introducción a su ahora clásico estudio titulado *The Ombudsman: the Citizen's Defender* (1974:41). La obra de Rowat es relevante no sólo por la magnitud del esfuerzo o la fecha en que se publicó, sino porque

desde entonces anticipaba una dificultad elemental: pese al interés que por aquellos años revestía la institución del Ombudsman, discutir sus funciones y ordenamiento interno fuera de su región originaria resultaba difícil por «la falta de información completa y precisa acerca de su funcionamiento». Hecho que el autor atribuyó en primera instancia a «las barreras del idioma» y en segunda, a que «información imprecisa» y «algunas malas interpretaciones acerca del funcionamiento del esquema» se habían instalado en el debate sobre la institución -incluso en la academia especializada- llevando así en ocasiones a su rechazo (1974:41).

Estas consideraciones llevaron a Rowat a presentar su compilación como un esfuerzo por corregir tales mal-interpretaciones y hacer llegar información fidedigna a quienes estuviesen interesados en discutir al *Ombudsman* con base en los méritos propios de la institución (1974:42). En un sentido amplio, el autor contribuía así conscientemente la labor de «traducir» una idea proveniente de la región escandinava, expresada en lenguajes nórdicos, para hacerla comprensible al mundo de habla inglesa. La dificultad de la barrera lingüística pudo superarse, según el autor, gracias «a la buena disposición del primer *Ombudsman* danés para hablar y escribir en inglés acerca de su oficina» (1974:41), además de las contribuciones de Sten Rudholm, entonces Canciller de Justicia (*Justitie Kansler*), Alfred Bexelius y Hugo Henkow, *Ombudsmen* civil y militar respectivamente (los tres de Suecia), así como otros funcionarios de oficinas similares en Finlandia, Dinamarca y Noruega. Propiamente se trata de ensayos que contienen pormenores sobre el funcionamiento de la institución, así como su utilidad y fallas. En conjunto se podría decir que el compilador y sus contribuyentes realizaron una tarea de traducción. No sólo de un idioma a otro, sino «traducción» en la acepción que da Sally Merry (2006a) a la palabra: *uno o varios individuos*, ya sea una comisión legislativa, un funcionario o investigador, *que se encargan de expresar ideas internacionales en términos locales*.

Como producto social la obra de Rowat expresa las condiciones particulares de un momento. En la década de los sesenta hay un debate en los estudios jurídicos sobre la pertinencia del *Ombudsman* como auxiliar en la supervisión de la administración

pública.³⁹ Discusión que va aparejada -como vimos en el capítulo anterior- con la apertura de oficinas similares a *Ombudsman* principalmente a nivel municipal, y en algunos lugares de alcance nacional. En este sentido la academia (doctrina jurídica) aparece como uno de los primeros espacios de «traducción» de las ideas sobre el *Ombudsman*. Y para el caso de México y la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, el espacio académico a través del que llega es el *Instituto de Investigaciones Jurídicas* (IIJ) de la UNAM.

El vínculo entre el Instituto y la Comisión Nacional se debe en gran parte a que se trató de uno de los primeros lugares en el país donde se discutieron temas relativos a los derechos humanos, además de los especialistas con que contaba.⁴⁰ Un *Primer Seminario Internacional de Derechos Humanos* se realizó en el IIJ entre diciembre de 1968 y marzo de 1969, contando con la participación de varias figuras de renombre, entre ellas René Cassin, Premio Nobel de la Paz, y colaborador de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Otros seminarios y publicaciones del Instituto abordaron durante los años posteriores cuestiones tales como los tratados de derechos humanos y la institución del *Ombudsman* (Valencia 2015:506).

La creación de la Comisión Nacional responde en México a una lógica similar al proceso por el cual se internacionalizó el *Ombudsman* en otros países. Es decir, una discusión en la doctrina jurídica y experimentos en pequeña escala. Por similitud de diseño institucional con el «*Ombudsman* clásico», el antecedente más inmediato de la CNDH es la *Defensoría de los Derechos Universitarios* de la UNAM, fundada en 1985 por iniciativa del -en ese entonces- Rector de la universidad, Jorge Carpizo. Un año después de la instalación de la defensoría universitaria, el Instituto de Investigaciones Jurídicas publicó un libro titulado *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia*. En la introducción del libro se explica que la intención detrás de la publicación radicó en divulgar información sobre la institución, que había sido resultado

³⁹ Por ejemplo, los foros de los que hablamos en el capítulo anterior de la Comisión Internacional de Juristas (1961) y las propuestas de la American Bar Association sobre modelos de *Ombudsman* (Thacker 2009).

⁴⁰ Por mencionar algunos personajes conocidos en el campo jurídico: Héctor Fix-Zamudio, Director del IIJ y experto en temas de derechos humanos. Jorge Carpizo, quien fuera secretario del Instituto, y primer titular de la CNDH. También Jorge Madrazo, segundo titular de la Comisión y de igual forma, Director del Instituto.

de un seminario organizado por el IJJ en el que participaron Per-Erik Nilsson, entonces *Ombudsman* sueco, Jorge Barrera, titular de la Defensoría Universitaria, y el profesor-investigador Héctor Fix-Zamudio (IIJ 1986:7).⁴¹

La vinculación entre espacios académicos y políticos no necesariamente puede parecer obvia, pero no es extraña. No es raro el caso de personas procedentes de la academia que trabajan como asesoras u ocupan cargos con base en su experiencia y áreas de conocimiento.⁴² Teniendo en cuenta el trasfondo del IJJ como espacio de discusión de ideas sobre derechos humanos y *Ombudsman*, así como las credenciales con que contaba Carpizo, no resulta particularmente extraño que se haya designado al jurista como primer titular de la CNDH. Divulgada y ejemplificada la idea básica detrás de la institución del *Ombudsman*, la instalación de la Defensoría Universitaria fue, como también mostramos en el capítulo anterior, precedida por la apertura de la *Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca* en 1986; la *Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero* en 1987; la *Defensoría de los Derechos de los Vecinos de Querétaro* y la *Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes* -ambas- en 1988; la *Procuraduría Social del Distrito Federal* y la *Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos* en 1989; así como la *Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California* en 1990.⁴³

Ahora bien, en cuanto al proceso particular de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, el antecedente directo es la *Dirección General de Derechos Humanos* de la Secretaría de Gobernación. Si bien no se trató de una oficina con todas y cada una de las *facultades* del *Ombudsman* clásico, sí se enmarca en el contexto de experimentación a

⁴¹ Fue el mismo Fix-Zamudio quien de hecho se encargó de redactar el proyecto de estatuto para la Defensoría de los Derechos Universitarios (Carpizo 1993:15).

⁴² Véase el caso de Molinar Horcasitas, quien ocupó cargos en la administración pública durante los gobiernos de la alternancia. Personajes provenientes del IJJ que han ocupado cargos públicos están Lorenzo Córdova Vianello, actual titular del Instituto Nacional Electoral. Diego Valadez y Jorge Carpizo, quienes fueron jueces de la SCJN. En cuanto a los titulares de la CNDH, en su mayoría han salido también del IJJ.

⁴³ Las dos únicas instancias locales que anteceden a la defensoría universitaria son la *Procuraduría de Vecinos de Colima* en 1983 y la *Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León* en 1979. A nivel federal está la *Procuraduría General del Consumidor*, que, si bien no es un *Ombudsman* en el sentido clásico, se trata de una especie de defensoría especializada que también está inspirada en la institución sueca.

pequeña escala antes señalado, aunque vislumbra la posibilidad de ampliar su alcance. El Plan Nacional de Desarrollo de la administración salinista contempló inicialmente la idea de establecer algún tipo de defensoría para los derechos humanos a nivel nacional:

«el Estado asegurará el pleno respeto a los derechos humanos enmarcados en nuestra Constitución. Para ello, el Gobierno de la República ha tomado la determinación de crear instancias apropiadas para atender las demandas de los individuos y de los grupos sociales más expuestos al atropello de sus derechos esenciales, e impulsar una mayor conciencia de los límites del poder de la autoridad y de la dignidad inviolable del ser humano» (PND, 1988).

Tal como señalamos en el capítulo anterior, el acto por el que inicia es el *Decreto Presidencial por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación*, publicado en el DOF el 6 de junio de 1990. La medida en cuestión modificaba la figura anterior de la Dirección General para dotar a la ahora Comisión Nacional con el carácter de organismo des-concentrado de la SEGOB. A pesar de que el Presidente Salinas llegó a señalar que la institución sueca fue el modelo originario de la Comisión (2000:330), el consenso entre los juristas es que la estructura básica esbozada en el decreto no parece corresponderse mucho con la idea del *Ombudsman* clásico, como mostraré más adelante.

Aun así, lo que sí se introduce es la idea de una defensoría de derechos a nivel nacional. En el marco de la llamada «estrategia de modernización», el proyecto contempló, según lo ponía el mandatario, poner al corriente a México con los cambios globales del momento salvaguardando las «particularidades culturales», es decir: «modernizar el país en este sentido, quiere decir abrirnos al mundo contemporáneo, reafirmando nuestra identidad» (Salinas, 1988), y estas particularidades resultaron en una serie de «ideas vernáculas» sobre el diseño de la Comisión Nacional.

En vista de que el decreto no especificaba en mayor detalle el funcionamiento de la institución fue necesario que el *Consejo Consultivo*, que sí venía previsto en el decreto, redactara -entre los días 18 de junio, 2 y 9 de julio- el reglamento interno de la Comisión. Esta acción coloca al Consejo -*incluidos los titulares de la Comisión*- como una instancia secundaria de *traducción*. A pesar de que la CNDH no estuvo inicialmente pensada como

un *Ombudsman* (Carpizo 1993:15), fue precisamente el Consejo quien aproximó la Comisión a la institución sueca a través de la redacción del reglamento interno (Madrazo 1997:19). Es decir, expresó el *mandato* de la institución en términos muy similares a los del Ombudsman clásico al determinar su función como «órgano defensor de la sociedad» (Carpizo 1993:20).

Por otro lado, el decreto presidencial no sólo introdujo una instancia nueva para la defensa de los derechos ciudadanos a nivel nacional que luego se definió así misma -en virtud del consejo- como un *Ombudsman*. También habilitó una tercera instancia de traducción porque el modelo, al estar plasmado en una ley, pone las modificaciones a su *composición*, *mandato* y *facultades* al alcance de los legisladores. Dada la naturaleza del cargo de legislador -y de la vida partidista- es común el caso de diputados y senadores versados, o cuando menos familiarizados con la doctrina jurídica⁴⁴ y la administración pública. Esto coloca a las múltiples legislaturas del Congreso de la Unión como una instancia alterna de traducción en los momentos en que se presentan propuestas de reforma que afectan a la institución en 1992; 1999; 2006; y 2010.

Por último podemos identificar un cuarto espacio, en tanto que una de las características de las *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* -y nuestro *Ombudsman* es una de ellas- radica en trabajar con organizaciones de la sociedad civil,⁴⁵ y en cuanto éstas buscan incidir en la situación nacional de derechos humanos mediante la denuncia, la rendición de informes y elaboración de propuestas,⁴⁶ como hace *Human Rights Watch*, *Amnistía*

⁴⁴ Los materiales de apoyo para los legisladores resultan bastante ilustrativos. Representan otra forma en que ideas producidas en discusiones jurídico-académicas influyen en los modelos y concepciones sobre instituciones. El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, por ejemplo, en su entrada correspondiente a la palabra Ombudsman retoma a la institución sueca como figura inspiradora de la Comisión Nacional: ofrece una descripción de su surgimiento en Suecia, las características generales que los juristas le atribuyen y una breve semblanza de la Comisión Nacional. Entre los textos referenciados, pueden encontrarse los nombres de Fix-Zamudio y otros juristas.

⁴⁵ Tal como queda señalado en los Principios de París.

⁴⁶ Ya sea que busquen crear una mayor presión a nivel internacional para forzar a un Estado a cumplir con sus obligaciones de respeto a los derechos humanos (Keck & Sikkink 2000; Risse, Ropp & Sikkink 1999), o mediante la movilización colectiva (Stammers 2009). Como vimos, uno de los elementos que se consideran de mayor peso para el establecimiento de la Comisión Nacional durante la administración salinista son las críticas de organizaciones no gubernamentales durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Internacional y la Comisión Mexicana Para la Defensa de los Derechos Humanos. Punto aparte de la presión que puedan llegar a generar, las organizaciones civiles también son espacios de discusión y difusión de ideas vía dos rutas. Primero por la vinculación entre estas organizaciones y cargos públicos, como en el caso de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, que llegó a contar con miembros como Rodolfo Stavenhagen en el *Consejo Consultivo* de la CNDH al momento de la redacción del reglamento.⁴⁷ La segunda vía es por programas conjuntos realizados entre organizaciones civiles y espacios de investigación. El proyecto Atalaya que aglomera centros de investigación como FUNDAR, el ITAM y la FLACSO, ejemplifica este camino. Plantear estas dos vías no excluye la posibilidad de encontrar otras, como veremos más adelante, existe el caso de quien aparezca en los tres espacios de traducción: como investigador jurídico; titular de un cargo público y miembro de una organización civil.

3.2 Traducciones

Los hitos respecto a la institucionalización de la Comisión son principalmente reformas a la institución en cuatro periodos presidenciales diferentes: durante el sexenio de Carlos Salinas, la instalación en 1990, la reforma constitucional y publicación de la Ley de la CNDH 1992; en el de Ernesto Zedillo, la reforma de *autonomía* de 1999); para el de Vicente Fox, la de acción de inconstitucionalidad 2006; y finalmente para el periodo de Calderón, la reforma constitucional a los artículos 1°, 3°, 11°, 15°, 18°, 29°, 33°, 89°, 97°, 102° y 105°, en el 2010. Visto como un proceso a nivel macro, es notoria una primera distinción entre los dos últimos gobiernos del PRI (Salinas–Zedillo) y los dos gobiernos de la alternancia (Fox–Calderón). Diferencias que pueden apreciarse en términos de la traducción: cambios en las *referencias externas* evocadas y las *formas de resonancia*, particularmente en el *énfasis* con que se la elabora. También pueden apreciarse modificaciones al sentido que configura la ley, como la puesta en cuestión de *patrones* que en conjunto ponen en juego diversas *expresiones* de las ideas de *mandato*,

⁴⁷ Otro vínculo de este tipo puede ejemplificarse con el caso de Mariclaire Acosta, quien dirigió la Comisión Mexicana Para la Defensa de los Derechos Humanos (CMPDDH) y que durante la administración de Fox fungió como Subdirectora de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores entre el 2001 y el 2003.

competencia, composición y autonomía de los traductores.

3.1.1 Referencias externas

Como argumenté -y por las razones anteriormente expuestas- la *referencia externa* más evocada es el *Ombudsman* sueco. Esto, sin embargo, tampoco hace irrelevantes las ideas esbozadas en los *Principios de París* y la *Declaración de Viena*. En realidad, podría decirse que estos espacios y las ideas ahí generadas son evocadas con mayor frecuencia conforme transcurre el tiempo. No sólo en la discusión legislativa sino también entre las organizaciones de la sociedad civil, e incluso en investigaciones académicas.

Particularmente en el periodo fundacional con Salinas, comienza a delinearse el vínculo de la CNDH con la figura del *Ombudsman* sueco como referencia institucional, llegando algunos actores incluso a homologar las dos instituciones, como da cuenta la intervención del diputado José Lanz del PRI, el día siguiente a la ceremonia de instalación de la Comisión en la Cámara de Diputados:

«El día de ayer quedó instalado en este país el ombudsman, regulado por decreto del Presidente de la República y designado como presidente, a una de las personas de mayor prestigio jurídico en este país, el doctor Jorge Carpizo McGregor, y se integró un consejo integrado por gente de californadísimo prestigio en este país, de todas las secuencias, de todas las posiciones» (LIV Legislatura 1990a).

A pesar de que el Decreto efectivamente esboza una especie de defensoría, como quedó indicado con anterioridad, el modelo inicial no se corresponde por completo con el de un *Ombudsman*. Aquí la *traducción* puede identificarse en dos vertientes: una que está dirigida para el *público general*, la otra hacia la *discusión parlamentaria* sobre la CNDH.

En lo que se refiere a la traducción el público no familiarizado con las discusiones jurídicas sobre lo que es un *Ombudsman*, puede encontrarse una serie de artículos periodísticos redactados por Carpizo en el periódico Excélsior. La finalidad de estos pequeños ensayos -según el mismo jurista- era introducir la recién instalada Comisión y precisar su relación con institución sueca:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos no es un *Ombudsman*, pero tiene muchas similitudes con él. *Ombudsman* es un vocablo sueco que hoy en día denota una institución

jurídica que existe realmente en más de cuarenta países, aun cuando más de trescientos órganos e individuos se aplican a sí mismos esta denominación, aunque no satisfacen todas las características de ella (1993:15).

Sin embargo, se reconocen ciertas diferencias entre la CNDH y el Ombudsman, quizá la Comisión no sea una copia de su contraparte sueca, pero cuenta con una serie de similitudes con la figura originaria:

la presentación de las quejas, ... facultad de investigación, ... el acceso directo del quejoso al órgano, ... la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, ... la informalidad y antiburocratismo de su actuación, ... lo apolítico del cargo; y de la función, ... la independencia en el desempeño de esa función, ... la gratuidad del servicio, ... la elaboración de informes periódicos y públicos (1993:18).

Similitudes que, de acuerdo con el entonces titular de la Comisión, le permiten «funcionar como si» fuese un *Ombudsman* para proteger los derechos de los ciudadanos frente al abuso de las autoridades. Si bien esta especie de traducción buscaba interpelar a un público no especializado, también constatamos que la *referencia externa* a la experiencia sueca en la vertiente del congreso puede hallarse en todas las fuerzas políticas durante la discusión parlamentaria en torno a la reforma de adición del apartado B al artículo 102, y en la discusión de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ambas en 1992.

La discusión sobre el dictamen relativo al Proyecto de Decreto de adición al artículo 102 giró -entre otras cosas- alrededor de la figura del *Ombudsman*. A pesar de que las bancadas diferían en ciertos puntos,⁴⁸ el común denominador de sus posicionamientos fue que consideraban que en términos generales la reforma contribuiría a mejorar el *statu* de la Comisión y con ello -gradualmente- también de la situación nacional de derechos humanos. Por ejemplo, en ese entonces, Humberto Zazueta, del Partido de la Revolución Democrática, presentó las siguientes consideraciones:

aun cuando por todas las limitaciones anteriores descritas, podríamos y deberíamos votar en contra, pensamos que al establecerse la figura del "ombudsman" y elevar la Comisión

⁴⁸ Particularmente había cierto escepticismo sobre la capacidad de la CNDH para incidir en la situación de derechos humanos en el país. Como vimos en el capítulo anterior durante los años noventa los derechos políticos comienzan a ser enmarcada como parte de los de derechos humanos.

Nacional de Derechos Humanos a rango constitucional y establecer la permanencia de ésta en la vida pública del país, abre la posibilidad para los partidos, la sociedad civil y organismos no gubernamentales de derechos humanos, para poder seguir luchando hasta conseguir que se legisle para garantizar plenamente los derechos humanos en nuestro país (LV Legislatura 1991).

El posicionamiento del Partido Acción Nacional fue en un tono similar. Para el diputado Luis Felipe Bravo Mena la reforma a la Comisión Nacional era un paso necesario en la consolidación de la vida democrática del país. Si bien el diputado reconoce la dimensión internacional de las ideas sobre derechos humanos, la vinculación entre el *Ombudsman nacional* y los derechos humanos tiene más como referencia la institución escandinava, que las ideas producidas en los *espacios transnacionales de formación de consenso* contenidas en los *Principios de París*:

Acción Nacional, da la bienvenida a la instrucción del "ombudsman" en nuestro país, porque sabemos que esta institución está directamente relacionada con la condición democrática del Estado y si es un avance para la condición democrática del Estado, demos el avance y votaremos a favor en lo general de la iniciativa. (...) En estos tiempos en los que se registra una tendencia mundial de promoción y protección a los derechos humanos, México no puede quedarse atrás. Es nuestra responsabilidad dar estos pasos legislativos consecuentes para ir en esta oleada de derechos humanos y de respeto a la dignidad de la persona humana. Por eso, votaremos a favor del dictamen en lo general y a continuación otros compañeros de nuestra diputación, harán propuestas para mejorar el texto y para que, en verdad, surja el "ombudsman" en México (Legislatura LV 1991).

Baste notar que a pesar de que la discusión de esta reforma tuvo lugar el 13 de diciembre de 1991, aproximadamente dos meses después de que se realizara la *Reunión Técnica Internacional sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* (entre el 7 al 9 de octubre del mismo año), en el congreso mexicano la relación del *Ombudsman* con la democracia y los derechos humanos continúa partiendo de la experiencia sueca.

Ahora bien, anteriormente habíamos hablado del salto de la discusión jurídico-académica hacia el Congreso de la Unión. El posicionamiento del Diputado Salvador Valencia Carmona, del Partido Revolucionario Institucional, es una muestra de cómo los juristas contribuyen a la traducción y objetivación de ideas sobre instituciones:

Decía el maestro Fix Zamudio, una de las personas que han estudiado con mayor cuidado y detenimiento el "ombudsman", que deberíamos saludar con júbilo, con entusiasmo, el nacimiento del "ombudsman" mexicano, sobre todo porque muchos funcionarios y no pocos empleados a veces, abusan o actúan con prepotencia en sus cargos públicos y la Comisión nacía precisamente para eso, para dar respuesta a un problema que el Estado mexicano confrontaba y no podía salvar fácilmente (Legislatura LV 1991).

La discusión en torno a *facultades* también se estableció en términos de la institución escandinava, y retoma las ideas del jurista titular de la Comisión. Para el diputado Juan de Dios Castro del Partido Acción Nacional, la Comisión estaba aún lejos de sus referentes extranjeros. Al discutir *facultades* entre CNDH y poder judicial, en particular el control de las resoluciones judiciales, recordó:

en un librito que el señor Jorge Carpizo nos hizo llegar, como una deferencia, a quienes interesados por esta iniciativa estuvimos hablando sobre la naturaleza del ombudsman, nos habla de que en Suecia, por ejemplo ... el ombudsman tiene competencia para dictar resoluciones y recomendaciones en relación con los tribunales en Dinamarca y en Finlandia, ¿por qué en México no? (Legislatura LV 1991).

La puesta de restricciones a las *facultades* de la CNDH también tiene como referente el panorama sueco. En respuesta, Ramiro Robledo del PRI refutó el argumento antes citado con base en la diferenciación de las particularidades del derecho mexicano y el escandinavo:

Dice usted, tratando de fundamentar su argumento de que el Poder Judicial de la Federación sí debe quedar incluido en la competencia de la Comisión que preguntándose, trata usted de argumentar que por qué en Suecia, en Finlandia y en otros países, el ombudsman sí conoce de actos que son atribuibles a los tribunales de esos estados, de esos países. ¿Le pregunto yo a usted, si sabe que en esos países, cómo en muchos otros, a diferencia de México, los tribunales no tienen la función de controlar la constitucionalidad de los actos del Estado? (Legislatura LV 1991).

En la discusión proliferan los símiles con los experimentos institucionales en otros países⁴⁹

49 El diputado Jorge Modesto Moscoso Pedrero, por ejemplo, ponderó los problemas de la Comisión Nacional en lo que se refiere a la defensa de los derechos humanos con base en las experiencias de los Ombudsmen en otras latitudes del mundo: «Hemos conocido en los últimos días, a raíz de la propuesta que hoy estamos discutiendo, de las experiencias de otros países que cuentan con organismos defensores de los

y en particular con la experiencia sueca del Ombudsman. Por cercanía temporal, la discusión en torno a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue planteada por las diferentes bancadas en los mismos términos y con las mismas referencias externas. El diputado del PRI, Amador Rodríguez fundamentó el modelo en la discusión jurídico-académica de la institución: «la organización que proponemos a la consideración de este pleno, para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se encuentra fundamentada en la doctrina del ombudsman» (LV Legislatura 1992). Mientras que, por el lado del PRD, las declaraciones del legislador Humberto Zazueta muestran el recurso al conocimiento jurídico básico sobre la institución como insumo para las ideas sobre la CNDH: «Como es bien conocido, el origen de la institución, así como su denominación, provienen del derecho constitucional sueco, ya que se considera que surgió de la ley constitucional de 6 de junio de 1809, sobre la forma de gobierno» (LV Legislatura 1992).

Como señalamos al inicio, la actividad legislativa requiere -al menos idealmente- de un suministro mínimo de conocimientos sobre derecho y administración pública. En este sentido, recuperar la doctrina jurídica sobre el Ombudsman sueco para plantear cambios en la Comisión Nacional de Derechos Humanos conllevó un acercamiento entre el conocimiento producido por los juristas y los legisladores. La exposición del diputado Zazueta al retomar el mecanismo de *composición* originario da cuenta de este conocimiento -por aproximado que sea- así como de su empleo:

Conforme a la legislación sueca, los Ombudsman son designados por 48 electores, nombrados por mitad de cada una de las cámaras del Parlamento, entre las cuales deben figurar los representantes de las diversas tendencias políticas y siendo que los comisionados dependen del Parlamento, quien los puede destituir en casos extremos, conservan su independencia frente al mismo, ya que el órgano legislativo sólo puede darles directivas generales pero no

derechos humanos. Se ha planteado en todos los casos, en todas las experiencias de todos los países del mundo, diversos obstáculos al surgimiento de las procuradurías o de los *ombudsmen* o de los defensores del pueblo. Estos obstáculos siempre han provenido de las burocracias o de los gobernantes que no desean, por parte de nadie, ser sujetos a vigilancia u obligados a través de recomendaciones públicas, a modificar sus conductas. En México, desde el surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, analizando superficialmente su actividad, pudimos constatar que no fue del agrado de muchos gobernadores, a los cuales se les giraron recomendaciones, a Procuradores de Justicia de las entidades federativas y que incluso fueron públicas las contradicciones entre la Comisión Nacional y la Procuraduría General de la República» (Legislatura LV 1991).

instrucciones específicas sobre los diversos aspectos de su actividad fiscalizadora (LV Legislatura 1992).

En el mismo orden de ideas, la intervención del diputado Luis Felipe Bravo Mena ejemplifica la vinculación entre las ideas producidas en la discusión jurídico-académica y la legislativa, a la vez que recupera el proceso de adaptación y experimentación señalado en el apartado anterior:

Esta es una institución nueva, institución nueva que incluso en el ámbito de la academia había cierta confusión porque parecía traída de otros sistemas jurídicos, se criticaba incluso que venía de un derecho extraño como era el derecho nórdico. Sin embargo, el proceso legislativo ha logrado, creo, en este consenso parlamentario que se ha logrado en los trabajos de la conferencia parlamentaria, se ha logrado establecer al contexto mexicano esta institución que en otros lados se llama el ombudsman (LV Legislatura 1992).

A pesar de que en la discusión sobre la Ley de la CNDH el objetivo que se planteaba para la institución era la protección de los derechos humanos de los ciudadanos frente a los abusos de la autoridad y los *Principios de París* ya habían sido establecidos a finales de 1991, los referentes empleados para discutir la CNDH continúan ciñéndose a la experiencia sueca, aunque también se incluyen referentes «culturalmente más cercanos», como muestra el posicionamiento del diputado Víctor Orduña al cuestionar la posición de la CNDH respecto del Poder Judicial Federal:

Miren ustedes, estaremos dando además un paso negativo, un paso negativo en el concierto internacional del derecho. Hay países, como es el caso de España, en el que el mismo Procurador de Defensa de los Derechos Humanos, que allá se llama defensor del Pueblo, ha sostenido que el Poder Judicial Federal debe de estar sujeto a la supervisión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando se violan los derechos humanos. Dice: "No sólo no debe abstenerse, sino que está obligado a intervenir en todos estos casos". En Puerto Rico también se sigue esta tradición (LV Legislatura 1991).

Un primer cambio que puede apreciarse durante la administración de Ernesto Zedillo, durante la segunda reforma al artículo 102-B (1999) es que las *referencias externas* se diversifican gradualmente. En algún punto la *Declaración de Viena* sí llegó a ser una *referencia externa* para las propuestas de reforma que antecedieron la reforma de *autonomía*. En este sentido podría decirse que las ideas sobre INDH construidas en los

espacios transnacionales comienzan a ser incluidas como como *referencias externas*. A lo largo de este periodo los grupos parlamentarios comienzan a evocar más fuentes internacionales de ideas sobre *Ombudsman* e *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*.

Un aspecto notorio es que, aunque en la práctica a menudo se equipara la función de las INDH con la del Ombudsman se trata de instituciones diferentes (EHRC 2010:17), por eso en los *Principios de París* y la *Declaración de Viena* no se habla de *Ombudsman* sino de INDH. La introducción de la *referencia externa directa* a estas dos espacios internacionales en la discusión parlamentaria hace converger dos discusiones que -como señalamos en el capítulo anterior- probablemente surgen de un mismo punto, van por senderos diferentes.⁵⁰ Esta forma de convergencia entre las ideas surgidas de la discusión jurídico-académica del *Ombudsman* y aquellas plasmadas en los Principios de París y la Declaración de Viena tiene lugar en el Congreso de la Unión, que anterior definimos como un *espacio de traducción*. En el caso de México, este sería el espacio en que se elabora la idea de «Ombudsman de Derechos Humanos», señalado por Reif, que prevalece en América Latina.

Así, por ejemplo, la presentación de motivos que acompañó la iniciativa de reforma a la CNDH presentada en 1997 por el Partido del Trabajo toma como base la *Declaración de Viena* para poner en cuestión la designación del titular de la CNDH:

A mayor abundamiento, en la declaración de Viena, que se aprobó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, sin dejar de reconocer el derecho de cada país a establecer el marco jurídico para la creación de organismos defensores de los derechos humanos que más se adapte a sus necesidades, se sugirió encomendar la función de nombrar y destituir al ombudsman, al Poder Legislativo. El procedimiento actual de designación del titular del ombudsman en nuestro país por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, no garantiza la independencia de dicho organismo. Lo anterior en virtud del número reducido

⁵⁰ Como adelantamos en el capítulo anterior, en Nueva Zelanda la institucionalización del Ombudsman tuvo su origen en el Seminario de trabajo convocado por la ONU en 1959: *Seminar on judicial and other remedies against the illegal exercise or abuse of administrative authority*, realizado en Ceylán en 1959. Estos seminarios tienen una dinámica y propósito muy similar a aquellas en las que se empieza a formular la idea de INDH

de los integrantes de la Cámara de Senadores y del peso aplastante en ella, del partido mayoritario, por lo que en realidad no significa ningún contrapeso a la designación que hace el Presidente de la República (LVII Legislatura 1997).

El empleo simultáneo de referencias a la Declaración de Viena que habla sobre INDH y la figura del Ombudsman representa en sí ya una forma de entremezclar las dos referencias. La propuesta de reforma presentada el año siguiente por el PRD continuó tomando como referencia el Ombudsman clásico. Como muestra su exposición de motivos para reformar la CNDH:

es bien sabido que la eficacia de las recomendaciones del ombudsman, depende en gran medida del peso moral de la institución que las emite, es la credibilidad la que puede movilizar a la sociedad y a la opinión pública para respaldar las recomendaciones y obligar a los destinatarios a cumplirlas, toda vez que las mismas tienen la característica esencial de ser no vinculatorias y es el respaldo de la sociedad el elemento que puede darles la fuerza necesaria para lograr su eficacia y es el respaldo de la sociedad el elemento que puede darles la fuerza necesaria para lograr su eficacia. Sin embargo, para motivar ese respaldo social es indispensable la credibilidad en la institución y es precisamente la autonomía de la misma el factor determinante para obtener esa credibilidad, no sólo en nuestro país, sino también en el extranjero, en donde importantes organizaciones de defensa de los derechos humanos han puesto en tela de juicio la credibilidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Lo anterior deviene en la necesidad de la reforma que aquí se propone para que sea el Congreso de la Unión, quien designe al presidente y a los consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y asigne los recursos materiales y financieros necesarios para el debido funcionamiento de la misma, rompiendo con ello los lazos de dependencia de la comisión con el Ejecutivo Federal y fortaleciendo así su autonomía (LVII Legislatura 1998).

Del mismo modo en que lo hizo el PAN en su exposición de motivos al presentar su propuesta de reforma en la Gaceta Parlamentaria del Senado. Las referencias externas se multiplican en el sentido de que se interpela la experiencia de un número mayor de países, al tiempo que se evoca el proceso de internacionalización del *Ombudsman*:

la institución del ombudsman ha tenido un florecimiento a nivel mundial contando como punto de partida el continente europeo y esparciéndose a los demás continentes, incluso en países que se encuentran en vías de desarrollo, en donde se presupone se vulneran con mayor frecuencia los derechos humanos también se encuentran instituciones que protejan a sus

nacionales con el fin de que no les sean violados sus derechos individuales (Gaceta Parlamentaria 1998).

En tanto que la referencia a la *Declaración de Viena* vuelve a aparecer -aunque entremezclándose nuevamente con la idea del Ombudsman- durante la discusión del dictamen de reforma y adiciona el apartado B del artículo 102, en particular la exposición de motivos del diputado Jorge López Vergara del PAN, quien señalaba:

La Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, llevada a cabo en el año de 1993 en Viena, Austria, en sus programas de acción (..) exhortó a la comunidad internacional que haga cuanto pueda para (...) realizar plenamente los derechos económicos, sociales, culturales de sus pueblos; la generalización de la pobreza extrema y mire el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos. (...) Por ello consideramos que al tener un Ombudsman una Comisión Nacional de Derechos Humanos autónoma e independiente, luchará con una mayor precisión y mayor contundencia en lo que se refiere a los postulados internacionales de defensa de los derechos humanos y en un punto concreto en el combate precisamente también por parte de las autoridades, en lo que se refiere a la pobreza que en nuestro país desgraciadamente no se ha dado como se debería. (...) Igualmente la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos afirmó que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y que urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en especial las relacionadas con el problema del desarrollo a fin de promover los derechos humanos de los más pobres, poner fin a la pobreza extrema y a la inclusión social y favorecer el goce de los frutos del progreso social. Es indispensable que los estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que vive. Por ello, reiteramos el fortalecer precisamente nuestra Comisión Nacional de Derechos Humanos y darles al mismo tiempo con estas reformas constitucionales la posibilidad de que se independicen, de que se liberen muchas de las comisiones estatales de derechos humanos que desgraciadamente no son dependientes actualmente, permitirá que el desarrollo de los derechos humanos florezca en nuestro país (LVII Legislatura 1999a).

Aquí se podría decir que las ideas generadas en *espacios transnacionales de consenso* permean las ideas de la CNDH, al menos en el sentido de que la reforma se justifica apelando a los postulados de la *Declaración de Viena*. Como quedó expuesto en el apartado anterior, la votación condujo a la aprobación del dictamen en la Cámara de Diputados, por lo que la discusión pasó a la Cámara de Senadores, en dónde se efectuó en términos bien similares. Al evaluar las posibilidades que introducía la segunda reforma al

artículo 102-B, la intervención de la Senadora Ana Rosa Payán del PAN, por ejemplo, evocó la figura del *Ombudsman* clásico y el cómo se modificó en el país:

La comisión creada en 1990 trató de equiparar al concepto escandinavo, conocido como el ombudsman, no obstante que desde el momento de su gestación, y hasta la adición de 1992, se le han hecho modificaciones, que al igual que a la que hoy nos ocupa, es de corto alcance, ya que sin negar la importancia que tiene el que la elección del Presidente, así como el de los Consejeros de la Comisión Nacional sea hecha por mayoría calificada de los integrantes de esta Cámara Alta o, en su caso, de la Comisión Permanente, como se propone en la actual reforma (LVII Legislatura 1999b).

No obstante, las referencias comienzan a pluralizarse hacia finales de los noventa,⁵¹ predominando aquellas referidas a las experiencias de otros países con oficinas similares a *Ombudsmen* además de Suecia. La intervención del ahora Senador José Trinidad Lanz del PRI va en este sentido:

El gran Rey sueco, Carlos XII, establece el ombudsman y lo regula, y lo establece como un órgano que va a proteger a los ciudadanos y a los gobernados frente a los abusos de la administración. El ombudsman en el idioma sueco quiere decir: comisionado, representante, protector; y de ahí viene una fuente de inspiración para otros países europeos, dependiendo fundamentalmente de los parlamentos, al grado que se le llamaba "El comisionado parlamentario", como aún existe en Inglaterra y en Nueva Zelandia; en Francia se crea como "Le Mediatier"; en Italia, "Defensor Chinico"; en España, "El Defensor del Pueblo". Estas son instituciones que guardan una simetría a nivel universal. En casi todos los países del mundo occidental, inclusive de países asiáticos y algunos africanos, existe ya esta institución, que lleva como columna vertebral de defensa la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU (LVII Legislatura 1999b).

Durante los primeros diez años de la CNDH, las ideas referenciadas provienen principalmente de la experiencia nacional sueca. Sin embargo, conforme transcurre el tiempo la multiplicidad de experiencias en otros países con *Ombudsmen* deviene también multiplicidad de *referencias externas*. Para el caso de México y su Comisión en particular, las referencias se extienden a las instituciones de países como España y América Latina.

⁵¹ Como demostramos en el capítulo anterior, la apertura de oficinas que ejercen labores de defensoría en otros países tiene un pico importante en los noventa en América Latina y los países post-comunistas.

En *El Ombudsman Criollo*, título de la ponencia elaborada por Jorge Madrazo con motivo de su ingreso a la Academia Mexicana de Derechos Humanos (ACMDH), puede hallarse un ejemplo de dicha multiplicidad. El jurista caracteriza los *Ombudsmen criollos* como una serie de instituciones que constan de «una paternidad sueca, una maternidad española y que [han] nacido en el territorio americano que abarca, ahora, desde el Río Bravo hasta Tierra del Fuego» (1997:3). «Especie de instituciones», a que la Comisión Nacional pertenece (1997:19). Si bien la exposición guarda un cierto grado de auto-referencialidad,⁵² retoma la variedad de experiencias en otros países con estas instituciones. A lo que debe agregarse, además, que muestra también cómo las ideas provenientes de discusiones jurídico-académicas llegan a organizaciones civiles.

En realidad, la trayectoria de Madrazo ejemplifica también las formas en que las ideas sobre *Ombudsman* se difunden en diferentes *espacios de traducción*: en su caso de Investigador del IIJ a funcionario de la Comisión Nacional (como visitador y titular), y de funcionario de la Comisión a la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Es decir, ejemplifica el vínculo entre centros de investigación e instituciones de gobierno, lo que nos reitera otro *espacio de traducción* anteriormente señalado, *i.e.* el de organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación.

Ahora bien, antes de pasar al *segundo periodo* -o sea, el de los gobiernos de la alternancia- es necesario hacer un corte para recalcar que luego de la reforma de 1999, la ahora Comisión Nacional de los Derechos Humanos contó ya con la «acreditación A» del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (CIC), organismo que -como señalamos anteriormente- se encarga de vigilar que las INDH cumplan con los requisitos de los *Principios de París*.⁵³ La reforma a la CNDH fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999 y, de acuerdo con la Carta del Status de las INDH del CIC, la Comisión Nacional acreditó el

⁵² En el sentido de que algunos de los referentes ahí citados son trabajos del IIJ. Elaborados por personas como Per-Erik Nilsson (1986), Ombudsman sueco que previamente identificamos como un traductor, o el mismo Héctor Fix-Zamudio.

⁵³ Recordemos que, si bien el CIC se creó en 1993, mismo año que la Declaración de Viena, las Reglas de Procedimiento del organismo para evaluar la conformidad de las INDH con los Principios de París se establecieron hasta 1998.

cumplimiento de todos los criterios establecidos en los *Principios de París* en 1999, del mismo modo en que lo hizo en subsecuentes acreditaciones efectuadas en octubre de 2006 y octubre de 2011 (ICC 2014:5).

Esto quiere decir que las reformas a la CNDH no tienen como referente las ideas y recomendaciones creadas en los *espacios transnacionales de formación de consenso*, sino que más bien esas reformas están vinculadas a la discusión académico-jurídica del *Ombudsman* sueco y su posterior internacionalización. La «acreditación A» de la CNDH se explica porque las ideas sobre INDH plasmadas en la *Declaración de Viena* y los *Principios de París*, muy probablemente también tienen como origen la discusión del *Ombudsman*. Es decir que las ideas provienen de dos rutas (*experiencias* y *discusiones* sobre *Ombudsman*, por un lado, y los criterios del Comité de Coordinación por el otro), aunque al final hay cierta convergencia. Por tanto, para las siguientes reformas de 2006 y 2010, la Comisión tiene ya como piso mínimo los lineamientos de los *Principios de París*.

En el segundo periodo, posterior al 2000, referido como el de los gobiernos de la alternancia, es posible constatar que las *referencias externas* mantienen un patrón similar al del periodo anterior. Pero esto no resta relevancia a los *Principios de París* o la *Declaración de Viena*, pues comienzan a ser más empleados en espacios de traducción distintos, principalmente entre ONG's e institutos de investigación. En cambio, en los espacios legislativos se mantuvieron muchas de las referencias usualmente en posicionamientos y discusiones anteriores. En este sentido hay posicionamientos anteriores a la reforma de 2006 que conceden a la Comisión la facultad de ejercer acción de inconstitucionalidad que resultan ilustrativos.

La iniciativa de reforma del PRI a los artículos 102º, 103º, y 105º constitucionales, presentada por la diputada Amalín Yabur en 2004, partió precisamente -como se había venido haciendo- de la identificación del Ombudsman con la CNDH:

Considerando que el sistema de ombudsman mexicano, no lo representa una persona, sino que está integrado por todos los titulares de los organismos públicos de protección de derechos humanos del país y son estas autoridades las que tienen mayor sensibilidad y conocimiento acerca de la defensa y promoción de los derechos humanos, por lo que se hace

indispensable otorgarle la facultad de promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes y reglamentos federales y locales, indistintamente, reconociendo que el sistema de ombudsman mexicano tiene una representación social en materia de defensa y protección de los derechos humanos. Por ello se hace necesario establecer mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de colectivos (LIX Legislatura 2004).

Dos años después, en la iniciativa del proyecto de decreto para reformar los artículos 1º, 71º, 89º, 103º y 105º constitucionales del PAN, que también introducía cambios a la CNDH, aún podía leerse al inicio de la exposición de motivos en un sentido similar que:

los derechos humanos, entendidos como el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado. Así, en nuestro país, inspirados en lo fundamental en la centenaria figura sueca del ombudsman, la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue adoptada a nivel federal como un órgano administrativo desconcentrado y no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, mediante el decreto de creación del 6 de junio de 1990 (LIX Legislatura 2006a).

En cambio, las ideas de los *Principios de París* son referencia entre algunas organizaciones de la sociedad civil, de vuelta en el 2004 la secretaria general de Amnistía Internacional envió una carta a la Comisión de Derechos Humanos del Senado en la que solicitaba que se efectuara una consulta más transparente y amplia con organizaciones civiles para la elección del titular de la Comisión:

La misiva apelaba a los 'Principios de París', como se conoce a las recomendaciones formuladas por las Naciones Unidas garantizar la credibilidad y capacidad de las instituciones nacionales de Derechos Humanos en todo el mundo. 'Es responsabilidad de la Comisión del Senado cumplir con dichas directrices para garantizar que el proceso sea justo y transparente y que contribuya al fortalecimiento de las instituciones nacionales y a la protección de los derechos humanos' (...) 'La participación civil, y en especial de la comunidad de defensoras y defensores de derechos humanos, no debe ser una simple presentación formal de posibles candidatos, sino un proceso abierto y dinámico para discutir y acordar los criterios de selección de los aspirantes idóneos. Esta interlocución es fundamental para lograr el

fortalecimiento e independencia de una institución tan importante´ (Martínez 2004).⁵⁴

Más tarde, a principios de 2008, Human Rights Watch presentó un informe titulado *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*. El texto buscaba indagar en los motivos del subejercicio que la institución hace de su amplio *mandato* y recursos. Los redactores del texto, en cuestión, se remiten a una serie de instrumentos, tratados y declaraciones de Naciones Unidas que, se argumenta, comprometan a la Comisión a obrar de un modo u otro. Entre las referencias se encuentran los *Principios de París*, que se emplean para evaluar a la institución. Frente a la negativa de la CNDH para cooperar en «la elaboración de un diagnóstico integral de los problemas de derechos humanos de México conjuntamente con el gobierno de Fox, miembros de la sociedad civil, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos» el informe responde: «Y tal como lo expresan los Principios de París, las instituciones nacionales de derechos humanos deben ´cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos´» (HRW 2008:113).

Otro informe que va en el mismo sentido es el de *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. Se trata de un reporte elaborado por FUNDAR (2009) con motivo del monitoreo que esta instancia efectuó entre 2005 y 2008 a algunas defensorías de México, la CNDH incluida. Los *Principios de París* son relevantes para el informe en el sentido de que permiten a los autores establecer criterios para la evaluación:

Uno de los referentes básicos a los que nos adherimos son los *Principios de París* cuya

⁵⁴ Más recientemente, respecto de la elección del titular de la CNDH, Artículo 19, Amnistía Internacional México, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, GIRE y FUNDAR, entre otros, emitieron también un comunicado en el que argumentan: «los Principios de París (...) señalan que tanto en la composición como la elección de los miembros de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, deben ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la participación y representación de las fuerzas sociales en el sentido de abonar a la solidez y legitimidad de origen de estas instituciones. Y para ello, resulta indispensable que la designación de su titular emane de un proceso claro, equitativo, abierto a la ciudadanía, transparente, democrático y sobre todo, participativo». Véase (CMPDDH 2014)

importancia reside en fijar el rumbo de los OPDH en todo el mundo, es incluso indiscutida dentro de las propias instituciones. Su contenido, aún vigente, estableció parámetros ‘formales’ que ayudaron a la conformación y a un mejor funcionamiento de estos organismos y sin duda sigue siendo un referente para guiar su desarrollo y evolución (FUNDAR 2009:29).

En el espacio de traducción que se forma entre ONG´s y centros de investigación, también nos encontramos con el proyecto conjunto Atalaya, en el que colaboran el ITAM, la FLACSO, sede México y FUNDAR. El proyecto analiza diversos aspectos relativos al desempeño de la CNDH.⁵⁵ Los informes rendidos por estas organizaciones son importantes -sobre todo si se considera que trabajan con ideas- pues a menudo ponen en juego cosas que, de hecho, retro-alimentan las discusiones de espacios jurídico-académicos, y en otros directamente interpelan a las instituciones del Estado.

De vuelta al 2008, la CNDH que en ese entonces ya tenía como titular a José Luis Soberanes elaboró un texto a modo de respuesta titulado *Precisiones al documento denominado “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica. Human Rights Watch”*, en el cual respondía a los señalamientos ahí planteados. Este documento, desde luego, era una respuesta a la crítica que enfrentaba su desempeño como titular de la CNDH, llegando incluso a otros académicos. En este sentido, por ejemplo, en un texto titulado *El Sistema Nacional No-Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos en México*, el mismo Jorge Carpizo hace suyos varios de los señalamientos efectuados en el informe de Human Rights Watch antes citado, entre ellos la interpretación restrictiva al *mandato* de la institución (2014:213).

Por último, en cuanto a la discusión de la reforma constitucional de derechos humanos del 2010, no encontramos una *referencia externa directa*. Los posicionamientos de las bancadas y las exposiciones de motivos responden cuando mucho a los compromisos internacionales de derechos humanos que México ha contraído y tratados de derechos humanos. Aunque algunas de las disposiciones modifican el diseño de la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, no existe referencia alguna al *Ombudsman*, los *Principios de París* o la *Declaración de Viena*. Sin embargo, el hecho de que la iniciativa

⁵⁵ Véase por ejemplo López Ugalde (2008; 2012).

haya sido resultado de la incorporación de las propuestas de partidos políticos, en coordinación con la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, académicos y organizaciones de la sociedad civil, como muestra la conclusión número 4 del proyecto de decreto (LIX Legislatura 2010), sugiere que podría tener muchas más *referencias externas*, dado que involucra todos los *espacios de traducción* que señalamos al comienzo de este apartado.

3.1.2 Formas de resonancia

Uno de los cambios más notorios entre el periodo del PRI y los gobiernos de la alternancia se hace patente en las formas de *resonancia*. En los dos gobiernos del PRI, los legisladores y funcionarios hacen un mayor énfasis en la resonancia entre las ideas de derechos humanos y el Ombudsman, con el contexto nacional, pareciendo por momentos -incluso- exagerado. En este punto, las vías por la que se genera resonancia son la evocación de *figuras jurídicas pre-existentes* en el derecho mexicano e ideas surgidas de acontecimientos históricos -como los ideales de la independencia, de la revolución, o la tradición liberal del país- con los derechos humanos. Por otro lado, después del 2000, en los gobiernos de la alternancia, puede observarse un esfuerzo de resonancia mucho menos reiterativo: los derechos humanos y la Comisión Nacional ya no se plantean en términos históricos, y los agentes evocan ya más bien el historial de reformas de la CNDH y los tratados internacionales de derechos humanos reconocidos por la Constitución.

3.1.3 Elementos preexistentes en el derecho mexicano e ideas del régimen político

En el periodo anterior al 2000, el esfuerzo reiterado por presentar los derechos humanos como algo que siempre estuvo en la tradición del país, evocando figuras antecedentes del derecho y la historia de México, es algo común. De vuelta a 1989, la Secretaría de Gobernación había publicado un texto de divulgación, titulado *1789-1989 Bicentenario de la declaración de los derechos humanos del hombre y del ciudadano*. La publicación, entre otras cosas, se encarga de recuperar una serie de documentos que -lo mismo tratados de «no extradición», que historias prehispánicas- dan cuenta, según los mismos

compiladores, del interés histórico del país por los derechos humanos. En la presentación, a nombre del entonces Secretario de Gobernación Fernando Gutiérrez Barrios figura un claro objetivo:

Esta compilación es, pues, un intento de divulgación sobre las garantías individuales y sociales que contempla nuestra Carta Magna. También es una búsqueda histórica por consolidar en el presente un Estado y una sociedad más comprometidos con los derechos humanos (SEGOB 1989:2).

Vista con detenimiento, esta cita no sólo denota interés por la divulgación, sino que muestra una forma usual de *resonancia*. Es decir, la capacidad que tiene un planteamiento de aproximarse o evocar a ideas locales, tales como elementos y restos de creencias populares. Una de las formas más evidentes para generar resonancia radica en referir figuras pre-existentes en el derecho mexicano que van desde las *garantías individuales* hasta *instituciones* similares a *defensorías*.

La intervención de Salinas con motivo de la instalación de la CNDH cuenta con varias insinuaciones de este tipo, por ejemplo, la asociación usual de las garantías contenidas en la Constitución con los derechos y libertades:

nuestra Constitución recoge las garantías individuales y las que destacaron como sociales y responsabiliza al Estado con la prioridad fundamental de su defensa, protección y promoción. Por ser partes esenciales de nuestro lenguaje político compartido y una constante de nuestra 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 (Presidencia 1990).

Otra forma es remontar la Comisión Nacional -o el *Ombudsman*- a la tradición liberal del siglo XIX, en particular a los primeros años de la lucha independentista. El posicionamiento del diputado Guillermo González Díaz, del Partido Revolucionario Institucional frente a la iniciativa de decreto -en 1991- de reforma de la CNDH resulta ilustrativo en este sentido:

la Comisión Nacional de Derechos Humanos, resulta ser una nueva conciencia ciudadana con la que todos los mexicanos estamos comprometidos a apoyar porque se inspira en la filosofía social de Ponciano Arriaga, en 1847 y coincide con la figura del ombudsman del derecho sueco (LV Legislatura 1991).

Es posible rastrear este tipo de formas de *resonancia* también en la reforma de 1992. En la discusión sobre la Ley de la CNDH, el diputado Martín Tavera Urióstegui del Partido Popular Socialista señaló:

Diríamos que el genio de Morelos, fue el primero que inventó un ombudsman para los mexicanos, cuando le dijo a Quintana Roo, en aquella conversación que tuvieron antes de la apertura del Congreso: "Quiero que el pueblo tenga un tribunal que lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario ". Es decir, Morelos tenía la experiencia de haber vivido en los lugares más empobrecidos de nuestra patria y de haber recibido las quejas del pueblo y también sus rebeldías. (...) Y en la Reforma todos hemos recordado y lo recuerda el dictamen en su parte expositiva que Ponciano Arriaga y otras voces destacadas, pugnaron porque el pueblo mexicano no tuviera derechos abstractos, sino derechos concretos de profundo contenido social. Por eso Ponciano Arriaga propuso la creación de la procuraría de los pobres (LV Legislatura 1992).

En su momento, el mismo Jorge Carpizo también llegó a remontar los derechos humanos a la tradición liberal de siglo XIX, y en particular a los ideales de la independencia:

En la historia del México independiente hay una preocupación constante por la protección de los Derechos Humanos, desde Hidalgo decretando la abolición de la esclavitud -efectuada antes sólo por Francia- pasando por Morelos, los grandes debates en favor de las garantías individuales en el Constituyente de 1856-1857, los diversos planes de la Revolución Mexicana el nacimiento de la primera declaración constitucional de las garantías sociales hasta las últimas reformas constitucionales para ampliar la protección de estos derechos y asegurar su mejor eficacia procesal (Carpizo 1993:149).

Esta vinculación de los derechos humanos con ideas y sucesos políticos de la historia del México, es bastante común en este periodo inicial. De nuevo la intervención de Salinas en el discurso inaugural de la Comisión da cuenta de ello:

Todos nuestros grandes movimientos sociales han identificado aquellas libertades básicas que dan sentido y propósito a la vida colectiva. Así fue la batalla contra la esclavitud y la encomienda en nuestros inicios; así también, en el siglo XIX, el valiente recorrido por acabar con la imposición extranjera y anular fueros y privilegios y, sobre todo, así fue la batalla por la Revolución mexicana que nos dotó de un sentido más amplio y arraigado en la vida social de los derechos de los mexicanos (Salinas 1990).

En el marco de la discusión de la reforma de 1992 y la discusión sobre la Ley de la CNDH,

la intervención del diputado Martín Tavira Urióstegui del Partido Popular Socialista conjuga varios de las formas previamente señaladas con elementos del nacionalismo pos-revolucionario: la reivindicación de la soberanía sobre los recursos del país frente a los extranjeros, así como la idea de justicia social vinculada a las garantías individuales y sociales plasmadas en la Constitución de 1917:

Nadie ignora como los documentos de la Revolución Mexicana están llenos de demandas sociales. Nadie podía olvidar los derechos del hombre, los derechos individuales. Pero para los constituyentes de 1917, ya no bastaba con seguir sosteniendo la tesis de que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, como lo había propuesto o establecido el Constituyente liberal de 1856-1957. Había que profundizar en los derechos del hombre, había que heredar el pensamiento liberal reformista. Pero había que agregar las demandas de los campesinos y de los obreros. Por eso tenía que surgir una Carta Magna acorde con esas demandas que tuviera al lado de las garantías individuales las garantías sociales. Pero al propio tiempo el genio de nuestro pueblo, de nuestros conductores, se dieron cuenta que era necesario plantear un tercer plano de los derechos del hombre, los derechos del pueblo mexicano en su conjunto, de la nación mexicana, para rescatar las riquezas que estaban en poder del extranjero y poder construir con independencia económica y política la nación (LV Legislatura 1992).

Esta serie de intervenciones en el periodo inicial de la Comisión resultan notorias por su particular énfasis en aspectos históricos del país, tanto en los ideales del liberalismo independentista del siglo XIX, como por el esfuerzo de introducir ideas de derechos humanos, como garantías individuales y preocupaciones por la libertad como antecedentes del *Ombudsman* nacional. Como se puede notar, estas formas de resonancia se mantienen hacia el final de la década de los noventa. En la discusión de la reforma de 1999, el posicionamiento del grupo parlamentario del PRI formulado por el diputado Alfonso José Gómez Sandoval, vuelve a la tradición liberal del país como antecedente de la preocupación por los derechos humanos:

Desde el inicio mismo de nuestra vida como país independiente, los llamados modernamente derechos humanos, constituyeron valores torales para el surgimiento del Estado mexicano y su conformación en torno a principios hoy universales que entonces se abrían paso en el mundo de las instituciones políticas: el imperio de la ley y la convivencia comunitaria, la subordinación del poder público al derecho y el deber de respeto del Estado a las libertades y

los derechos fundamentales del individuo. En "Los Sentimientos de la Nación" de Morelos, se establecieron postulados que caracterizarían el tránsito de nuestra nación por el Siglo XIX, para hacer del liberalismo político el hilo conductor de las reformas y modos coloniales que subsistían, aun después de los Tratados de Córdoba. En esa centuria, los mexicanos de entonces afirmaron y nos legaron los principios de libertad, igualdad, seguridad jurídica y derecho a la protección de la ley, que fueron cincelandos el verdadero sentido con que el poder público ha de conducir su relación con los individuos, en el marco del respeto, del aliento y de la protección de los derechos que el orden jurídico establece en su favor por el solo hecho de ser personas. (LVII Legislatura 1999a).

En la discusión posterior sostenida en la Cámara de Senadores, las figuras jurídicas preexistentes citadas para generar *resonancia* vuelven a presentarse del mismo modo. La reiteración de las mismas figuras e ideas de la historia del país aparece continuamente en los primeros 10 años en que se instala la CNDH:

En México han sido diversos los documentos y medidas que contribuyen a la creación de la cultura de los derechos humanos. Destacan así "Los Sentimientos de la Nación", redactados en 1813 por José María Morelos y Pavón, texto fundamental que consagra la abolición de la esclavitud y prohíbe la tortura. Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 sustentan como principios la seguridad jurídica y social, la igualdad, la libertad y los derechos económicos y sociales. Una de las contribuciones más importantes a la cultura de los derechos humanos en nuestro país es la que hizo el Diputado Federal Ponciano Arriaga, al redactar el proyecto para el establecimiento de una Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí, antecedente formal de un organismo público defensor de los derechos humanos, proyecto que fue aprobado por el Congreso de dicha entidad federativa y creó en 1847 la Ley de Procuradurías de los Pobres. (...) La significación de la existencia de la Procuraduría de los Pobres de que se viene haciendo mérito, radica en la similitud que con su estructura y facultades reflejan las comisiones públicas que posteriormente han sido creadas, incluidas las que existen actualmente en México, pues de ella se tomaron los modelos estructurales y los procedimientos de las quejas (LVII Legislatura 1999b).

A modo de resumen, entre las figuras del derecho pre-existentes a la Comisión Nacional más recientes que suelen mencionarse está la *Procuraduría para la Defensa del Indígena*, la *Procuraduría Social de la Montaña*, la *Procuraduría de Protección Ciudadana*, y en

general casi todas las oficinas que efectúan la función de una defensoría pública.⁵⁶ Esta es una forma de *resonancia* que se mantiene con regularidad a lo largo del tiempo, desde principios de los noventa hasta la actualidad, y a la que recurren tanto juristas, como legisladores y funcionarios de la misma CNDH.

En el periodo posterior al 2000 las figuras del derecho pre-existentes empleadas para generar resonancia cambian. A nuestro parecer porque la defensa de los derechos humanos y la Comisión comienzan a sonar como algo que «siempre estuvo ahí» y no necesita una justificación histórico-local del porque son parte de la vida pública del país. Por lo menos eso parece sugerir el hecho de que a partir de este momento las iniciativas de reforma tiendan a evocar otras reformas antes hechas a la institución, además de las referencias usuales, como muestra la siguiente exposición de motivos presentada en la iniciativa de reforma sobre el recurso de inconstitucionalidad en el 2006:

Así, en nuestro país, inspirados en lo fundamental en la centenaria figura sueca del ombudsman, la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue adoptada a nivel federal como un órgano administrativo desconcentrado y no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, mediante el decreto de creación del 6 de junio de 1990. Con posterioridad a ello, dicha Comisión fue elevada a rango constitucional por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992, que reformó el artículo 102 constitucional para agregarle un apartado B. Así, mediante este nuevo apartado se autorizó al Congreso de la Unión y a los Congresos locales para establecer organismos de protección de los derechos humanos que conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos, con exclusión del Poder Judicial federal. Posteriormente, y con base en una nueva reforma constitucional, el 29 de julio del mismo año se publicó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, estableciendo la Comisión como un órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo serían la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano. De esa manera se lograba un gran avance en nuestro país al dotar a este organismo de plena autonomía sus funciones. Sin embargo, necesitamos abundar aún más: todavía requerimos fortalecer nuestra Ley Fundamental en materia de derechos humanos, así como el organismo responsable de esta materia --es decir, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos-- en

⁵⁶ Que ya detallamos en el capítulo anterior.

sus capacidades y mecanismos para que, con base en la corresponsabilidad y el firme compromiso de todos los sectores del gobierno y la sociedad, se garanticen el respeto y salvaguarda de los derechos fundamentales a que tenemos derecho todos los mexicanos (LIX Legislatura 2006).

Esta forma de *resonancia* se remonta en mayor medida al pasado inmediato, que a las figuras históricas a las que se recurría en los noventa, si bien sigue manteniendo la referencia a la experiencia sueca. En el mismo sentido, la iniciativa que reforma al artículo 107 del PAN en 2008, sigue una pauta similar, aunque no suprime la interpelación de figuras jurídicas como las garantías:

La Secretaría de Gobernación, el 13 de febrero de 1989, creó la Dirección General de Derechos Humanos, un año más tarde, el 6 de junio de 1990, por decreto presidencial se creó una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha secretaría. Posteriormente, mediante una reforma ... en ... 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. En 1992 se optó por expedir la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que comprendiera todas las garantías individuales y los derechos de los hombres, los criterios para la protección y cumplimiento de la ley. Finalmente ... una reforma constitucional ... en ... 1999, [le dotó de] plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la `Comisión Nacional de los Derechos Humanos´. Esta reforma constituye un grave avance en la función del ombudsman en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos (LX Legislatura 2008).

No obstante, como señalamos unos renglones arriba, la práctica de remontar el interés por los derechos humanos en la historia mexicana continua, aunque con un énfasis mucho menor en relación con años anteriores. En las consideraciones previas a la reforma constitucional de derechos humanos del 2010 puede leerse todavía:

Desde la antigüedad la inquietud por definir los derechos humanos ha sido una constante en el pensamiento de filósofos, estadistas, humanistas y de las sociedades en general; los iusnaturalistas (antiguos y modernos) los plantearon; el tema es abordado por importantes

teólogos, lo mismo por Santo Tomás de Aquino, que por Francisco de Vitoria. En este Continente Fray Bartolomé de las Casas y Fray Alonso de la Vera Cruz defendían los derechos de los 'naturales' a quienes consideraban sujetos de los mismos (LXI Legislatura 2010).

Otro modo radicó en relacionar directamente las ideas de derechos humanos con la historia de las constituciones mexicanas, como si fueran sustancia de las mismas. Esta vinculación, parece hasta cierto punto dudosa ya que los derechos humanos modernos, no surgen sino hasta después de la Declaración Universal de las Naciones Unidas en 1948. Sin embargo, en las consideraciones para la reforma constitucional de 2010 puede leerse:

En suma, y haciendo un análisis de los textos constitucionales de 1857 y de 1917, se observa que los derechos humanos son concepciones abstractas, con influencia iusnaturalista, en tanto que las garantías son concepciones concretas e individualizadas, con un esquema positivista. Como es apreciable, con la Carta Magna de 1917 y sus garantías individuales, México traduce la voluntad del pueblo en un significativo cambio jurídico y político, parte de ello, se consigna en las llamadas garantías sociales, con lo que se inicia el llamado constitucionalismo social, al introducir los derechos de corte social, es decir, hipótesis normativas que otorgan derechos específicos a grupos de la sociedad desprotegidos, pretendiendo con ello generar una igualdad social, como se establece en los artículos 3, 27 y 123. Ahora bien, los derechos humanos se orientan por una serie de principios básicos, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de hombres y mujeres (LXI Legislatura 2010).

En conclusión, lo que cambia entre los dos periodos es el énfasis con que se introducen las ideas sobre el *Ombudsman* y los derechos humanos. En el primer momento, las referencias a las *ideas propias del régimen*, así como a las *figuras jurídicas pre-existentes en el derecho mexicano* aparecen de forma repetitiva y constante. Mientras que este énfasis tiende a desvanecerse durante el periodo de los gobiernos del PAN, la identificación de los derechos humanos tiene menos que ver con el ideal pos-revolucionario o la tradición liberal decimonónica del país, que con los tratados suscritos por México y el régimen internacional de derechos humanos.

3.2 Patrones

Como explicitamos en el primer capítulo de esta investigación, entendemos por patrones

a las diferentes ordenaciones que reproducen o restringen alguna lógica de composición de la Comisión u otras instituciones locales similares. Aquí categorizamos 3 patrones distintos. Las primeras dos categorías de *restricción* y *permisión* son complementarias. En tanto que la primera se refiere a las cosas que quedan fuera del ámbito de competencia de la Comisión, la segunda trata los aspectos en que se admite la competencia de la institución. Finalmente, la tercera de *jerarquía*, se refiere a ordenamientos jerárquicos plasmados en los reglamentos y reformas.

En la etapa inicial, esto es entre 1990 y 1992, el *patrón de restricción* se focaliza en los ámbitos laboral, político y jurisdiccional. Restricciones que vienen desde el establecimiento de la Dirección General de Derechos Humanos (1989). Por el lado del *patrón de permisión*, el artículo III del primer reglamento indica tres situaciones en las que la CNDH es competente. Es decir, cuando haya violaciones administrativas, vicios de procedimiento y delitos: i) cometidos por un funcionario público que dañen a una o varias personas; ii) cometidos por otros individuos, que permanezcan en la impunidad debido a la inacción u anuencia de una autoridad; iii) cuando haya negligencia atribuible a algún servidor público.

Este primer grupo de restricciones de la Comisión Nacional fue señalado y cuestionado enfáticamente a lo largo de la década de los noventa. En la discusión del decreto de adición el artículo 102-B, el diputado Humberto Zazueta del Partido de la Revolución Democrática, a propósito de las restricciones delimitadas para la institución:

Para los partidos, así como para los organismos no gubernamentales de derechos humanos y para buena parte de la sociedad civil mexicana, una Comisión Nacional de Derechos Humanos elevada a rango constitucional, debe reconocer la violación a derechos laborales por la simple razón de que son derechos humanos. La práctica mundial es clara al respecto, son muchos los casos en que los informes de la Organización de las Naciones Unidas sobre violaciones a los derechos humanos incluyen este ámbito para percatarnos de que los derechos laborales constituyen uno de los principales conceptos cuando se trata de juzgar el nivel de cumplimiento que un país tiene al respecto de los derechos humanos. (...) El mismo Ejecutivo se ufana que en dicha iniciativa los compromisos internacionales que México asume en cuestión de derechos humanos y señala que desde 1917 la constitución ha agregado a las garantías individuales, garantías sociales en salud, educación, vivienda y trabajo. Es

contradictorio por ello querer fundar una Comisión Nacional de Derechos Humanos, que sólo atenderá a una pequeñísima parte de éstos. Una comisión constitucionalizada del tipo que se propone y que propone el Ejecutivo, no puede llamarse de derechos humanos; debiera llamarse Comisión Nacional de Garantías Individuales y de ahí proceder a la creación de otros "ombudsman" entre los que se encontraría el "ombudsman" laboral (LV Legislatura 1991).

La propuesta de reforma presentada por el PT en 1997, también iba en el sentido de ampliar las *facultades* de la institución:

«Actualmente el tercer párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional impone cuatro limitaciones al trabajo de los organismos públicos de derechos humanos: los asuntos electorales, los laborales, los jurisdiccionales de fondo y todos los relativos al Poder Judicial de la Federación. Estas limitaciones que los ombudsman tienen para intervenir en la defensa de los derechos humanos, han sido fuente de fuertes críticas a estos organismos.» (LVII Legislatura 1997)

Durante esta década, las razones esgrimidas para mantener estas restricciones fueron que las *facultades* jurisdiccionales podrían redundar en la CNDH substituyendo a algunos tribunales. Del mismo modo, lo electoral se dejó fuera porque la intervención de la Comisión Nacional en asuntos electorales podría llegar a politizar el cargo (lo que va en contra de la idea de lo que es un *Ombudsman*). Por último, la incompetencia laboral se sustentaba en que regularmente estos problemas se daban en su mayoría entre particulares, y dado que las violaciones a los derechos humanos solo pueden ser resultado de la acción/inacción deliberadas o la negligencia, no había mucho que hacer.

Este *patrón de restricción* fue finalmente modificado ya para la década del 2000. Si bien se mantuvieron las restricciones en los ámbitos laboral y electoral, en el 2006 la reforma al Artículo 105, concedió a la Comisión facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad frente a resoluciones y luego de la reforma constitucional de derechos humanos de 2010, frente a los tratados firmados por México que vulneren los derechos humanos. En resumen, en estos dos periodos de tiempo *el patrón de restricción* excluye los ámbitos electoral y laboral, mientras que *el patrón de permisión* gana competencias: vigilar que la constitucionalidad de resoluciones y tratados esté de acuerdo con los lineamientos de derechos humanos e investigar violaciones graves a los derechos humanos,

a petición de alguna autoridad federal o local.

La última categoría se refiere a la jerarquía de aspectos organizativos, en especial la designación de los titulares. El primer aspecto que salta a la vista es que este *patrón de jerarquía* atraviesa a la mayoría de las instituciones antecedentes: el artículo primero de la *Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero* establece la subordinación del titular de la institución al Ejecutivo del Estado; en tanto que el Artículo 4 establece la designación del procurador por el ejecutivo del Estado. En Aguascalientes, el Artículo 81 de la *Ley de la Procuraduría de Protección Ciudadana* hace lo mismo, situación que también puede observarse en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. El Artículo 4 relativo a la instauración de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de igual modo establece la designación del titular por el ejecutivo, e incluso luego del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la designación sigue siendo decisión del Ejecutivo. Este patrón, según creemos, refleja uno de los aspectos característicos del sistema político mexicano, que tiene que ver con la concentración de *facultades* sobre el poder ejecutivo. Sin embargo, con el paso del tiempo este *patrón de jerarquía* comienza a ser impugnado con mayor reiteración, sobre todo porque parecía poner en duda la credibilidad en la *autonomía* de la Comisión.

Así, durante la discusión del apartado 102-B en 1992, frente al escepticismo de los diputados de oposición, un legislador del PRI delinea precisamente esta relación (*autonomía-composición*) al afirmar en su intervención que el modelo propuesto para designar al titular de la CNDH denotará *autonomía*:

Será más autónomo por que será el único caso de un organismo descentralizado, en el cuál su titular no será designado directamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal, como sucede en los organismos descentralizados, sino que se propone un procedimiento en el que interviene el Poder Legislativo a través de la Cámara de Senadores (LV Legislatura 1992).

Aunque se condicionó la designación del titular por el Presidente a la ratificación del Senado o la Comisión Permanente luego de 1992, otro de los aspectos por los que perduró este patrón fue la rendición de informes, que también mermaban la credibilidad en la

autonomía de la institución. Justamente durante la discusión del 102-B, el diputado Zazueta del PRD llamó la atención sobre este punto:

Nosotros pensamos que todas las recomendaciones o los informes que presente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tienen que ser discutidos en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores, porque no son infalibles los funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Este informe se presenta normalmente al Ejecutivo y nosotros los conoceremos por los periódicos, porque se publica textualmente (LV Legislatura 1992).

Desde su perspectiva, esto era uno de los problemas de diseño más serios de la CNDH, que atribuyó más a un rasgo del régimen político mexicano que al modelo europeo de *ombudsman*, de modo que prosiguió con su exposición:

Existen en Europa continental otros casos de ombudsman que son nombrados por los ejecutivos, pero hay que recordar que se trata de regímenes parlamentarios y sobre todo democráticos, en los cuales los ejecutivos están revestidos de legitimidad que otorga el respeto escrupuloso del mando popular. En el caso mexicano, lo que se pretende con el proyecto de ley en discusión, es simplemente reformar el ya de por sí abusivo presidencialismo. En un país en el que abundan los ejemplos de violación a derechos humanos, planeada, organizada y ejecutada desde el poder, sea este federal, estatal, lo más conveniente es que el organismo defensor de los derechos humanos sea autónomo e independiente en todos sus términos (LV Legislatura, 1992).

La sospecha que levantaba la relación entre el poder ejecutivo y el titular de la Comisión se replicaba muchas veces a pequeña escala.⁵⁷ Si bien, el *patrón de jerarquía perdura* hasta la reforma de 1999, las propuestas de reforma previas presentadas por los partidos de oposición se dirigen directamente hacia ese punto. Como muestra la posición del PAN en el Senado:

Uno de los principales problemas es el hecho de que el Ejecutivo federal sea el que designe al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; resulta difícil entender que el

⁵⁷ Si bien la reforma de 1992 marca el establecimiento del sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México, la recurrencia del patrón de jerarquía pudo generar desconfianza entre varios sectores. En Puebla, la aprobación de la Comisión estatal de derechos humanos fue seguida por el escepticismo de algunos actores. En particular, la COPARMEX declaró que la Comisión estatal serviría de «poco toda vez que no es más que un organismo gubernamental más, por lo que (...) continuará con su iniciativa para crear un 'ombudsman' independiente y plural que cuente con el consenso ciudadano» (Arteaga, 1992).

Presidente de la República tenga la facultad de decidir quién será el titular de la comisión encargada de denunciar ante la opinión pública los actos o hechos violatorios de derechos humanos que sean realizados por la administración pública, ya que ésta se compone de los secretarios de Estado que forman parte del gabinete del Ejecutivo federal (Gaceta Parlamentaria 1998).

En este sentido, la propuesta radicó en modificar el patrón para asimilarlo a los *Ombudsman* de otras regiones del mundo, aquí se puede ver el juego entre *referencia externa* y *patrón de jerarquía*:

Es bien sabido que en lo que corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde sus albores ha sido cuestionada en principio por la designación de su titular, toda vez que ésta se realiza por parte del Ejecutivo federal, temiendo como resultado una incongruencia que no se debe seguir soslayando, dado que no se puede ser juez y parte en un mismo conflicto, es por ello que en la búsqueda de una mayor independencia de dicho organismo con el Ejecutivo, se propone darle al Poder Legislativo la facultad de nombrar y ratificar al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En un sistema bicameral como es nuestro poder legislativo, se cuenta con una representación conformada por diversas fuerzas políticas, lo que le daría mayor representatividad y por tanto más credibilidad y fuerza tanto legal como moral a dicha comisión encargada de luchar por los derechos humanos de todos los mexicanos. Por esta razón pretendemos homologar al ombudsman mexicano con sus similares de Europa y de América Latina (Gaceta Parlamentaria 1998).

En el periodo posterior a la reforma de 1999 la mayoría de estos *patrones de norma*, habrán sido modificados. Aunque este es uno de los rasgos característicos de la Comisión, es importante precisar que si bien siempre fue uno de sus aspectos más impugnados no se trata de algo incompatible con los *Principios de París*. Pues los mecanismos para la designación del titular son dejados a la libre elección de los Estados, ya sea que el titular sea designado por el poder legislativo o ejecutivo de cada país.

3.3 *Expresiones localizadas ostensibles*

¿Qué expresiones localizadas podríamos hallar a lo largo de estos periodos? La primera que salta a la vista es la re-elaboración de la idea de soberanía. Como se señaló antes, el desplazamiento en la posición de la política exterior, desde el *multilateralismo tradicional* (centrado en la defensa de la soberanía nacional) hacia otro de corte más liberal, comportó

un cambio en la relación derechos humanos – soberanía del Estado. La defensa de los derechos humanos fue presentada, en un primero momento por Salinas como un ámbito ineludible de la modernización política del país. En el discurso de instalación planteó el proyecto de modernización en relación con la creciente importancia de los derechos humanos a nivel internacional:

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. 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 ha sido, sin duda, un poderoso motor del cambio que afecta a todas las naciones y que permea profundamente a la opinión mundial. Para México, las raíces de su vocación libertaria y su aspiración de ser parte de la nueva configuración mundial, lo impulsan naturalmente a participar en la defensa mundial de los Derechos Humanos, de los mexicanos en el país y también en el extranjero, y sobre todo, a reunir un nuevo esfuerzo decidido por asegurar su ejercicio efectivo entre nosotros (Presidencia 1990).

El decreto replanteaba las tareas encargadas a la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, sección que se había instituido con la finalidad de atender los reclamos sobre derechos humanos que se habían lanzado al gobierno, y que le habían generado una mala imagen en el exterior.

Esta labor había sido ya establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, en el que se abraza la defensa de los derechos humanos en el marco de los principios de política exterior. Ya que la identidad del régimen mexicano se encontró durante mucho tiempo estrechamente apegada a una visión soberanista de la política, la tarea de «modernizar» implicó reconciliar esta visión con los derechos humanos.

En tanto la defensa de la soberanía nacional fue un rasgo del régimen, la inclusión de la protección de los derechos humanos no puede contravenir el ideal soberanista tal como se había venido interpretando, por lo que se compatibilizó ambos aspectos. En este sentido, si se considera que durante algún tiempo emitir un juicio unilateral sobre violaciones a derechos humanos acontecidas en otro país, tendió a interpretarse como un atentado contra

la soberanía estatal (González 1977:109), una primera *traducción* viene en la forma de aceptar que es posible exigir el respeto de derechos humanos sin violentar la autodeterminación y consecuentemente la soberanía:

«México no confundirá la defensa de sus principios con una interpretación que favorezca a quienes oprimen a sus pueblos. Ser fiel a los principios, no es condonar la violación de los derechos humanos en ninguna parte del mundo. El respeto a las naciones que exigimos para nosotros no consiente lo que va en contra de nuestros propios valores. La no intervención y la autodeterminación de los pueblos es un principio vigente, aplicable a los Estados y no a la conducta de los particulares» (PND, 1988).

La creación de una institución de este tipo -de hecho- se justificó en términos del ejercicio de la soberanía:

«El respeto a las garantías individuales y la satisfacción de los derechos sociales y políticos son condiciones necesarias para el ejercicio pleno de la soberanía. (...) el Estado asegurará el pleno respeto a los derechos humanos enmarcados en nuestra Constitución. Para ello, el Gobierno de la República ha tomado la determinación de crear instancias apropiadas para atender las demandas de los individuos y de los grupos sociales más expuestos al atropello de sus derechos esenciales, e impulsar una mayor conciencia de los límites del poder de la autoridad y de la dignidad inviolable del ser humano» (PND, 1988).

En esta traducción se evoca la *idea de defensa de los derechos humanos*, y la *expresión localizada* es que dicha defensa no se contrapone a la soberanía, sino que -inclusive- es la base obligada para su ejercicio, lo que supone ya un re-formulación de la interpretación soberanista tradicional. Respecto de las expresiones localizadas sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tenemos aquellos rasgos que la asemejaron inicialmente a un *Ombudsman*, entre los que tenemos según su primer titular:

«la presentación de las quejas, ... la facultad de investigación, ... el acceso directo del quejoso al órgano, ... la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la informalidad y anti-burocratismo de su actuación, ... lo apolítico del cargo y de la función, ... la independencia en el desempeño de esa función, ... la gratuidad del servicio, ... la elaboración de informes periódicos y públicos» (Carpizo 1993:18).

En este punto, las cosas que diferencian a la CNDH del *Ombudsman* clásico son atribuidas a elementos contextuales y particularidades del régimen mexicano. El entonces primer

visitador de la CNDH, Jorge Madrazo retrospectivamente lo atribuyó a que la institución venía de un régimen parlamentario en el que una sanción del *Ombudsman* puede potencialmente re-configurar al gobierno, mientras que México al contar más bien con un sistema presidencial hace que una recomendación carezca del mismo efecto (Madrazo 1999:18).

Por su parte, Carpizo al caracterizar al *Ombudsman* clásico, para diferenciarlo de la CNDH, resalta lo siguiente:

«en México la designación la realiza el Presidente de la República y la Comisión forma parte del Poder Ejecutivo, ... la Comisión no tiene poder sancionador, y ... tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un Ombudsman: representar al gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos y poseer facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales respecto a los Derechos Humanos» (Carpizo 1993:18).

En el mismo sentido, entre las «innovaciones mexicanas» a la figura del Ombudsman, o lo que podríamos considerar expresiones localizadas de la idea del *Ombudsman* está el *Consejo Consultivo* y su labor como representante gubernamental frente a otros organismos de derechos humanos, así como otros rasgos que también son resultado del contexto particular mexicano. En cuanto a la función representativa, resulta llamativo que se reconozca como una función ajena a la figura del *Ombudsman* clásico, pues más bien se trata de la característica de una INDH como indican los Principios de París. Sin embargo, no hay mención respecto de la proveniencia de esta diferencia, por lo que parecería ser un rasgo fortuito.

Sobre el Consejo Consultivo, órgano novedoso de la CNDH, Carpizo señaló que su establecimiento respondió al clima político del país en 1990:

[E]xistió una atmósfera de escepticismo respecto a que la CNDH pudiera realmente cumplir con las funciones y las finalidades para las cuales estaba siendo instituida; se pensó que la existencia de un consejo integrado por diez personalidades con prestigio social, sin actividad partidista reciente, permitiría que se fortaleciera la confianza de la sociedad en la CNDH, y que se contemplara que ésta era primordialmente un órgano de Estado en el cual la sociedad ha tenido una fuerte presencia. En aquel entonces, se era consciente de que en el mundo no

existía ninguna figura semejante dentro de la estructura de un Ombudsman, que dicho consejo sería una novedad mundial y, por cierto, nada ortodoxa en la teoría y en la práctica de esa institución (2004:9).

Finalmente, la idea de *mandato localizada* se planteó en dos direcciones. Para Carpizo la idea de *mandato* de todas las defensorías en México «puede sintetizarse con dos lemas: [a] Nadie está por encima de la Ley y [b] No a la impunidad» (1993:13). Una idea similar puede encontrarse en la intervención de Salinas con motivo de la Ceremonia Inaugural de la CNDH, en la que designó titular a Jorge Carpizo con el *mandato* de velar por el respeto a los derechos humanos -según viene especificado en el decreto- y la misión en particular de investigar el asesinato de Norma Corona, defensora de derechos humanos:

El Presidente de la República, los Poderes Federales y Locales, los miembros del gabinete, los procuradores, los gobernadores, los presidentes municipales, la judicatura, todas las autoridades del país, tenemos como primera obligación cumplir con la Constitución. Y la constitución mexicana garantiza, como pocas, los Derechos Humanos. Esa es la convicción profunda que anima a la reforma del Estado. Para sumarse al esfuerzo del gobierno en esta delicada tarea, he depositado mi confianza en el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Carpizo, para presidir la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (...) iniciará de inmediato su actuación y, al hacerlo, le he pedido que concentre su atención en (...) el asesinato de la licenciada Norma Corona. (Presidencia 1990).

Si bien el *mandato* explícito era la defensa de los derechos humanos, una idea asociada a éste fue el del combate a la impunidad. Además de la conflictividad política del momento, los cuerpos de seguridad, en especial la Policía Judicial Federal, tenían un gran desprestigio y -de hecho- se los responsabilizaba del crimen.

Según el mismo Salinas, las instancias de protección a los derechos humanos que impulsaba su administración contribuían a reforzar el Estado de derecho para disminuir así la impunidad:

Contamos con las instituciones jurídicas para garantizar nuestras libertades y derechos. (...) Al inicio de mi administración, creamos un área dedicada a promover la defensa de los derechos humanos e iniciamos acciones firmes para impedir la impunidad y evitar así que individuos o grupos pretendieran actuar por encima de la ley; sin embargo, necesitamos dar pasos adicionales para hacer de esta defensa una lucha general de toda la sociedad. Este es el

momento de ver la realidad política del país con toda claridad. El gobierno de la República no solapará abusos, torpezas o excesos que cometan quienes olvidan su responsabilidad de servicio público y pierden el respeto y la comunicación con el pueblo. (...) No defenderá cacicazgos ni intereses particulares que pretendan colocarse por encima del Estado de Derecho. Es nuestra decisión política, ya la vamos a sostener en los hechos, que el gobierno sirva verdaderamente al interés nacional. Proteger los Derechos Humanos no es una concesión a la sociedad, es la primera obligación que tiene el gobierno mexicano. (Presidencia 1990).

Por último, la concesión a la institución de rango constitucional, aunque prescrita en los *Principios de París*, y al igual que el establecimiento del Consejo Consultivo, parece tener más que ver con la «desconfianza cultural» de los mexicanos respecto de la ley, como señala Carpizo, «es una tendencia del constitucionalismo mexicano: incluir todo en la ley fundamental; aspectos que generalmente en otros órdenes jurídicos se establecen en la ley ordinaria; en México, que existe desconfianza y desprecio al valor de la ley, se elevan a nivel constitucional como una manera de asegurar su efectividad» (2000:35). Estas son entonces, algunas de las expresiones localizadas más notorias de la CNDH. En general, puede apreciarse que la mayoría se corresponde con el periodo inicial de la Comisión, conforme finaliza la década de los noventa, y se da la alternancia en el país, estos aspectos se mantienen de forma constante en razón de que se vuelven parte del piso mínimo de la institución.

Conclusiones

Antes de presentar las conclusiones, consideramos importante realizar 3 reflexiones finales, comenzando por una breve recapitulación del contexto previamente repasado. En el capítulo #2 mostramos como *en* la proliferación de la «idea del Ombudsman» converge, por un lado, una discusión en el campo jurídico-académico –u «*ombudsmania*»– que va desde de los sesenta hasta finales de los ochenta, y, por el otro, una serie de seminarios de la ONU cuyo eje radicó en idear mecanismos que permitiesen garantizar los derechos humanos a nivel doméstico. En conjunto, se puede decir que, hasta cierto punto –y a falta de una palabra mejor–, ambos eventos se «retroalimentan» el uno al otro, y aportan

diferentes elementos a la discusión sobre las INDH. Una gran parte de dicha discusión toma como uno de sus principales *insumos* al *Ombudsman*, institución de control parlamentario retomada en los foros internacionales cuyo resultado fueron los *Principios de París*, la idea de INDH ahí delimitada, y la *Declaración de Viena*. No obstante, si bien las Instituciones Nacionales están emparentadas con el Ombudsman, en el sentido de que comparte algunos aspectos, sin duda contemplan una gama mucho más amplia de tareas, como muestra la tabla #12.

Ahora bien, en el plano nacional, señalamos que, como resultado de las experiencias nacionales durante el siglo XIX, la visión dominante del gobierno mexicano durante el siglo XX fue priorizar la defensa de la soberanía nacional contra la vigilancia de terceras partes (principalmente organismos internacionales y otros gobiernos), y que la defensa de los derechos humanos no resultó una tarea dificultosa en tanto fue compatible con esta visión.

Institución Idea de ...	Ombudsman	INDH
Mandato	Vigilar la administración pública, perseguir arbitrariedades cometidas por autoridades en contra de los ciudadanos «maladministration»	Lo más amplio posible para que abarque la defensa doméstica de los derechos humanos, así como su promoción y educación
Autonomía	Funcionario independiente, apartidista, representante del poder legislativo	Institución financieramente independiente, cuenta con presupuesto, bienes y personal propios
Facultades	Investigar, criticar y exponer los abusos cometidos por las autoridades, no puede revocar decisiones	Investigar libremente toda cuestión que caiga en el ámbito de su mandato y le sea presentada por cualquier persona, publicitar recomendaciones, elaborar dictámenes, ayudar a los Estados a presentar informes frente a la ONU y organismos regionales, ayudar a operacionalizar los derechos humanos a nivel local

Composición	Designación por el poder legislativo, persona con buena reputación y habilidad jurídica	Designación por el legislativo o el ejecutivo de cada país a través de algún mecanismo que garantice la pluralidad de su composición
-------------	---	--

Tabla # 12: Comparativa entre Ombudsman e INDH

Sin embargo, hacia finales de los ochenta y principios de los noventa, diversos factores confluyen, entre los que destacamos el hecho de que algunos conflictos comienzan a ser enmarcados como violaciones de derechos humanos por organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, desde conflictos pos-electorales hasta quejas contra las fuerzas de seguridad, llegando algunas de ellas a colarse en las negociaciones del gobierno mexicano con sus contrapartes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el acuerdo estratégico con la Unión Europea. Es decir, que las demandas de derechos humanos comienzan a ganar cierto peso político en el sentido de que se tornan exigencias internas y externas emplazadas al gobierno mexicano.

Por supuesto, teniendo en cuenta que el gobierno en turno aún contaba con una visión anclada en el multilateralismo tradicional, reacio a la vigilancia de terceras partes, la respuesta a este tipo de demandas compatible con dicha visión era algún tipo de mecanismo interno de derecho que atendiera las quejas de derechos humanos. Precisamente, tal respuesta tuvo como referente principal la discusión jurídico-académica sobre el Ombudsman, que a México llega vía el Instituto de Investigaciones Jurídicas, e introduce a los traductores iniciales: juristas académicos, como lo fueron Fix-Zamudio y Jorge Carpizo, que estaban al tanto de la discusión sobre esta institución, y que, de hecho, habían experimentado en la UNAM con el defensor universitario en los ochenta. En un modo similar, si se aparta un poco la mirada del caso mexicano, la discusión del *Ombudsman* en el mundo sajón ocurre de un modo similar, como muestra el trabajo del jurista canadiense Donald Rowat (1973), quien desempeñó un papel importante en su difusión (Sabine 2012:204), y del norteamericano Walter Gellhorn (1966a; 1966b). Esto es un aspecto importante a tener en cuenta, pues demuestra una parte del cómo estos actores contribuyen tanto a la difusión de ideas como a la construcción de la realidad social.

Ahora, en cuanto a la pregunta planteada al inicio de este trabajo: *¿Qué tanto se vernacularizan las ideas globales sobre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos cuando la institución en cuestión antecede la difusión de ideas internacionales sobre INDH?* A partir de la evidencia recabada es posible concluir que la influencia de las ideas sobre INDH plasmadas en los *Principios de París* y la *Declaración de Viena*, parece más bien marginal en el sentido de que la CNDH acredita los *Principios de París* en sus primeros 10 años de existencia sin tomarlos como referente para las reformas a su *mandato*, *composición* o *idea de autonomía*. En los noventa, la mayoría de los planteamientos legislativos y discusiones académico-jurídicas que involucraron a la Comisión Nacional, tuvieron como *referencia externa* predominante a la experiencia del *Ombudsman* sueco y el proceso de internacionalización de la institución, es decir, la apertura de oficinas similares en otros países de la que hablamos anteriormente. En un sentido similar, las reformas a la institución suelen responder en buena parte al contexto nacional del momento, de ahí las particularidades que la Comisión Nacional guarda respecto a lo que se podría considerar como un *Ombudsman* clásico. Lo anterior es válido para los últimos sexenios del PRI.

En cambio, durante la segunda mitad del periodo revisado, es decir, en los gobiernos de la alternancia con el PAN, los *Principios de París* y la *Declaración de Viena* son más referenciados, en menor medida por los legisladores, que por ONG's y programas académicos conjuntos que los toman como criterios para evaluar o criticar el desempeño de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El uso de los *Principios de París* como pauta evaluativa suele considerarse en la academia (Monsiváis & Brena 2011:475), llegando muchas veces, incluso, a conclusiones totalmente contrarias a las del mismo ICC, como que la CNDH no cumple cabalmente con los Principios de París (Velasco 2015:195).

Ahora, ¿quiere decir esto que no hubo proceso alguno de *vernacularización*? Si bien, las ideas contenidas en los documentos de la ONU que nos propusimos analizar no ejercen una influencia importante en las ideas locales en el periodo analizado, lo cierto es que sí es posible observar un proceso de *vernacularización* que viene por un lado distinto al que nos habíamos planteado. Principalmente porque la discusión jurídico-académica del

Ombudsman sueco, y en general de sus diferentes versiones en América Latina y España, terminaron por oscurecer –incluso desvanecer– la idea de INDH en México, es decir, que la idea del *Ombudsman* tiene una mayor influencia en las ideas de la CNDH, que aquellas plasmadas en los *Principios de París* y la *Declaración de Viena*, este sería uno de los principales hallazgos de la investigación.

Sin embargo, más allá de que el referente principal fuera más la idea detrás de la institución escandinava que la idea de INDH, la internacionalización del *Ombudsman* efectivamente requirió de una *traducción*, que en primera instancia fue *lingüística* (la mayoría de textos estaban en sueco), y en segunda *técnica*, dirigida tanto a la comunidad jurídico-académica, como al público general, a fin de apuntalar el sentido de las funciones de la institución, su mandato y composición originaria, como manifestó en su momento Rowat (1973). No obstante, esta primera traducción de la idea del *Ombudsman* parece haber sido re-elaborada en los lugares donde se discutía/establecía la institución, tal como reconoció el mismo Donald Rowat recordar que en Canadá y Estados Unidos:

The concept has been distorted by extending it at first to embrace so-called Ombudsmen appointed by the heads of the departments or agencies being complained against, and then to the non-profit and profit sectors of society through similar appointment by the heads of universities, hospitals, and business corporations for internal student, patient, and employee complaints (2007:42).

En este sentido sería posible constatar que la «idea originaria del *Ombudsman* sueco» que el jurista se empeñó en clarificar y traducir para el mundo sajón, fue posteriormente adaptada en varias «ideas locales de *Ombudsman*». Hecho que parece sugerir la presencia de un proceso de *vernacularización*. De ahí que la «idea del *Ombudsman*» haya sufrido como efecto colateral resultante de su expansión y discusión, tantas variaciones, dando lugar a una maraña de conceptos muy distintos de lo que fue la institución clásica.⁵⁸ Se trata de experiencias nacionales particulares que abonaron a la idea de INDH, que es ya en sí una especie de hibridación formulada en espacios internacionales, a partir de las

⁵⁸ Por nombrar algunas, hay quienes distinguen entre *Ombudsman* del sector público en contraposición al *Ombudsman* del sector privado, al legislativo o ejecutivo, organizacional, corporativo, especializado, e híbrido.

experiencias que cada país tuvo con su institución y los conocimientos que los representantes nacionales aportaron en los foros de la ONU, difiriendo tanto del Ombudsman clásico, como de sus múltiples adaptaciones locales.

Entonces, ¿cómo podemos identificar el proceso de vernacularización antes descrito en el contexto del caso de la CNDH? En este punto podemos apoyarnos en las interacciones de nuestras categorías analíticas. La interacción más notoria tiene que ver con las «formas de resonancia», que, como señalamos en la presentación de las categorías, habíamos pensado para identificar la gramática empleada para interpelar a un público específico mediante creencias populares/tradicionales. En el caso de nuestra investigación, nos encontramos con que se trata de una gramática más o menos simple: remontar el contenido nuevo (ya sea el Ombudsman o los derechos humanos) a algún suceso o personaje histórico (de la tradición liberal del país, la revolución o la independencia nacional) que pueda vincularse a instituciones jurídico-políticas del país, como se muestra en la siguiente tabla.

Año	Contenido nuevo	Suceso o personaje histórico	Institución jurídico-política o documento evocado
1993	Los derechos humanos	Hidalgo / lucha de independencia	Garantías individuales / Decreto de abolición de la esclavitud
1993	Los derechos humanos	Constituyente de 1856-1857 / Guerra de reforma	Garantías individuales
1993	Los derechos humanos	La revolución mexicana	Garantías sociales
1999	Los derechos humanos	Morelos / lucha de independencia	Sentimientos de la Nación
1999	El Ombudsman	Ponciano Arriaga	Procuraduría de los Pobres
1999	Los derechos humanos	La revolución mexicana	Constitución de 1917
2006	El Ombudsman	Establecimiento de la CNDH	Decreto de creación (1990); Decreto apartado B (1992)
2006	CNDH / Ombudsman	Reforma a la CNDH	Ley de la CNDH
2008	CNDH / Ombudsman	Establecimiento de la CNDH	DGDH de la SEGOB

2008	CNDH / Ombudsman	Reforma a la CNDH	Reforma de 1999
2010	Los derechos humanos	Fray Bartolomé / la Colonia	Derechos de los «naturales»

Tabla # 13: Formas de resonancia.

Esta práctica de remontar el objeto de interés a los antepasados, parece común. En lo que se refiere a los derechos humanos, es posible que la *vernacularización* de los derechos humanos posterior a la Declaración Universal (1948) se realice en formas similares. Por ejemplo, el Sah de Irán, Mohammed Reza Pahlavi, inauguró la conferencia de Terán organizada por la ONU con motivo de Año Internacional de los Derechos Humanos, con un discurso en el que atribuía el descubrimiento de los derechos humanos a sus antepasados: especialmente al gran Emperador persa Ciro (Moyn 2010:3), llegando incluso, a considerar que el *Cilindro de Ciro*, una pieza de más de dos mil años de antigüedad, era el primer código de derechos humanos (Bennett 2008:40).

Ahora las formas de resonancia permiten establecer un vínculo, que naturaliza una referencia externa. En este sentido, se trata de un anclaje que en segunda instancia habilita la formación de una crítica o justificación a una situación dada. Finalmente, parece más fácil introducir una institución si se asume que siempre fue parte de la historia de un país, que si se la toma como algo ajeno. En este sentido, el punto de retomar que Ponciano Arriaga pensó en algo así como un Ombudsman es irrelevante si no se va a hablar del Ombudsman nacional.

Si la forma de resonancia funciona como anclaje, la referencia externa es una especie instrumento empleada criticar o justificar las ideas locales, ya sea que se hable de la contraparte sueca para criticar la composición de la CNDH, como mostramos a continuación.

Año	Referencia externa	Características contextuales	Rubro a destacar	Criticar	Justificar
1991	Ombudsman	Credibilidad	Autonomía	X	
1992	Ombudsman	Régimen parlamentario	Composición	X	
1997	Declaración de Viena	Nombramiento del titular por el ejecutivo	Composición	X	
1998	Ombudsman	Tribunales no	Competencias		X

		controlan constitucionalidad			
2006	Ombudsman	Temas laborales	Competencias		X
2008	Principios de París	Designación transparente	Composición	X	

Tabla # 14: Referencias externas.

De todas nuestras categorías, quizá la que menos interacción tenga es la de expresiones localizadas, pero no porque no haya, sino porque muestra varias adaptaciones, desde aquellas del Ombudsman mexicano resultantes de la percepción nacional, una gran desconfianza redonda en la integración de un Consejo Consultivo, hasta la revisión de la idea tradicional de soberanía en relación con los derechos humanos.

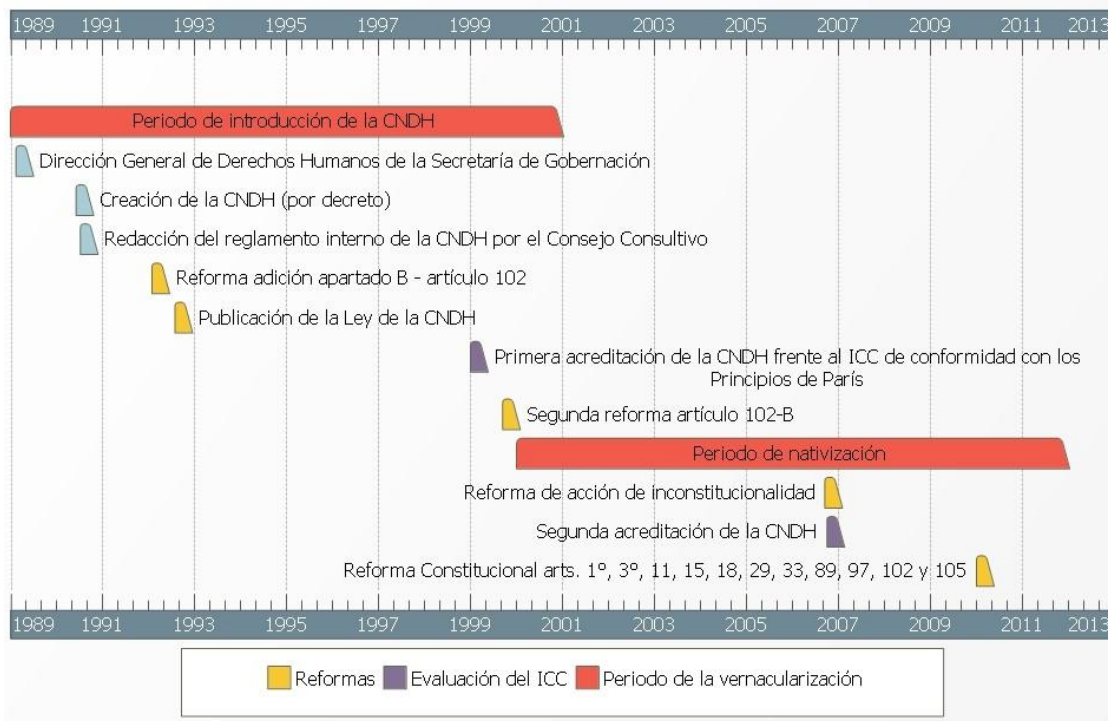


Gráfico # 8: Periodos de la vernacularización de la CNDH.

Ahora bien, a partir del cambio observado en las formas de resonancia, en la década de los noventa, en que la introducción del *Ombudsman* y los derechos humanos llega a parecer forzada, hacia otro ya en la primera década del 2000, en que la discusión del *Ombudsman* nacional ha creado sus propios referentes y los derechos humanos cuentan con amplia aceptación, es posible plantear que la CNDH tiene dos periodos, un primer *periodo fundacional*, en las administraciones de Salinas y Zedillo, y un segundo periodo

de consolidación.

Con base en esta distinción, y pensando que la *vernacularización* implica un proceso por el cual *algo se vuelve doméstico o nativo* de una localidad o país, se puede decir que las ideas sobre el «Ombudsman de Derechos Humanos» se vuelven vernáculos en el segundo periodo, es decir se nativizan justo en el momento en que los agentes traductores dejan de enfatizar el vínculo de los derechos humanos y el Ombudsman con la historia del país. En ese punto, las ideas sobre la INDH y los derechos humanos han ganado peso propio, no sólo entre los funcionarios públicos, sino entre académicos y activistas de ONG's. Esto no hace irrelevantes las ideas de los *Principios de París* ni la *Declaración de Viena*, como vimos estas ideas adquieren relevancia en espacios distintos, a los del gobierno (principalmente en ONG's y centros de investigación).

En este orden de ideas, respecto de la hipótesis planteada:

H¹: Cuando la institución de interés antecede a las «ideas internacionales» sobre INDH, las ideas «foráneas» se desvanecen frente a las «ideas locales» establecidas previamente sobre la institución.

Es posible concluir que, si bien la Comisión antecede a las «ideas internacionales sobre INDH», y efectivamente las «ideas locales» sobre la institución prevalecen por sobre aquellas de los *Principios de París* y la *Declaración de Viena*, al final, las «ideas locales» tienen de todos modos un carácter internacional en el sentido de que siempre parece habérsela visto como un Ombudsman, institución por lo demás internacionalizada. Lo que supone que inicialmente sí hubo un proceso de *vernacularización*, y que en México las «ideas sobre el Ombudsman» lograron adquirir un carácter vernáculo. Si recuperamos los tipos de vernacularización que describimos en el capítulo uno, tenemos que muchos de los *agentes traductores* apelaron *principalmente* a «*experiencias nacionales extranjeras de Ombudsmen*», así como a *elementos pre-existentes en el derecho mexicano, acontecimientos o personajes históricos*, por lo que la vernacularización es marginal y responde a la hibridación (tipo c).

En este sentido, respecto del interrogante planteado en el título de esta investigación a propósito de la CNDH: ¿hay dos ideas de una misma institución? Podemos responder que

la respuesta es bastante más complicada. El planteamiento dicotómico entre lo nacional y lo internacional nos había llevado a pensar que quizá una dimensión prevalecía sobre la otra. Sin embargo, el hecho de que las ideas locales sobre la CNDH, tengan como referente a una «institución en última instancia extranjera» con múltiples facetas, y que las ideas plasmadas en los *Principios de París* sean aspectos muy generales, resulta en una convergencia entre las ideas locales sobre la CNDH e internacionales sobre INDH,⁵⁹ notoria sobre todo en el uso corriente de elementos propios de los trabajos de la ONU sobre INDH y el Ombudsman en las discusiones nacionales sobre la Comisión Nacional. Hecho que parece denotar, que en el uso cotidiano ambas dimensiones se entienden como una sola idea, no dos.

Finalmente, ya para concluir, cabe recordar que esta investigación surgió con la propuesta de complementar dos cuerpos de literatura. Primero, respecto de los trabajos sobre INDH, aquí no analizamos qué factores llevaron a los traductores a decidir adoptar una visión u otra sobre la CNDH. Aunque sí expusimos el contexto en que se instala la CNDH y cómo fueron cambiando algunas ideas a lo largo del tiempo, lo que mostramos fue un aspecto que la bibliografía invitaba a explorar, como señala Pegram (2010) al sugerir las vías de aculturación y aceptación por encima de aquellas de la coerción para explorar la difusión de las INDH. Nos encontramos con que la difusión de INDH está asociada efectivamente con mecanismos anclados internacionalmente –como también sugiere la bibliografía-, pero también lo está con la actividad de profesionales dedicados al derecho y profesiones afines, es decir, con lo que en los trabajos sobre vernacularización se identifica como traductores. Tanto los foros de la ONU, como las discusiones de los traductores desempeñan un rol central en la difusión del Ombudsman y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Y sin duda, la propagación de las INDH en los años noventa no puede entenderse sin la proliferación de oficinas de Ombudsman de las décadas de los sesenta y ochenta.

En cuanto a los trabajos sobre vernacularización, mostramos un proceso referido a una institución cuyo mandato es proteger los derechos humanos en un país cercano la «cultura

⁵⁹ Aunque esto no necesariamente sea así para las Instituciones Nacionales de otros países.

occidental», y no el de un programa de derechos humanos en algún país culturalmente ajeno al occidente, como una buena parte de la bibliografía revisada sobre vernacularización hace. Aquí surge la duda de si todo proceso de vernacularización ocurre desde cero. En la investigación nos encontramos con que las «ideas locales» sobre la CNDH tenían como referencia externa al Ombudsman, institución extranjera, y hasta cierto punto internacional en el sentido de que existía en un amplio número de países con diferentes tradiciones. Hecho que sugiere la existencia de una especie de internacionalidad de lo local previa. En realidad, es muy probable que los «locales» no sólo cuenten con ideas semejantes las «ideas extranjeras», sino que muchas de esas ideas puedan estar ya permeadas por lo internacional. Sobre todo, en un mundo globalizado en que las localidades están cada vez menos aisladas.

Referencias documentales

Bibliografía

Acosta, M. (2012). “NGO’s and Human Rights”. En *The Oxford Handbook of Mexican Politics* (pp.7-23). Nueva York: Oxford University Press.

Altheide, David (1987) Ethnographic Content Analysis. *Qualitative Sociology* 10(1), 65-77.

Anaya Muñoz, A. (2010) “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales”. En *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria* (43-76). México: FLACSO-CISAN.

Anaya Muñoz, A. (2012) *El país bajo presión: debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México*. México: CIDE.

Andrews, Abigail & Shahrokni, Nazanin (2014) “Patriarcal Accommodations: Women’s Mobility and Policies of Gender Difference from Urban Iran to Migrant Mexico”. *Journal of Contemporary Ethnography* 43 (2), 148-175.

Ansolabehere, Karina (2010) “Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos”. En *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 19-42). México: FLACSO-CISAN.

Bardin, L. (2002). *El análisis de contenido*. Madrid: Akal.

Bennett, S. (2008). *Human Rights Rhetoric and Regional Security in the Shah’s Iran, 1968-1978. Tesis de maestría*. Estados Unidos: Universidad de Montanta.

Berelson, B. (1952) *Content analysis in communication research*. Glencoe: Free Press.

- Boltanski, L. (2000) *El Amor y la Justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortú.
- Boltanski, L. (2014) *De la crítica. Compendio de sociología de la emancipación*. Madrid: Akal.
- Bunge, Mario (1999) “Idea”. En *Buscar la filosofía en las ciencias sociales* (pp. 75-113). México: Siglo XXI.
- Cardenas, S. & Flibbert, A. (2005) “National Human Rights Institutions in the Middle East”. En *Middle East Journal* 59 (3), 411-436.
- Cárdenas, S. (2003) “Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions”. En *Global Governance* 9 (1), 23-42.
- Cardenas, S. (2014) *Chains of justice. The Global Rise of State Institutions for Human Rights*. Estados Unidos: University of Pensilvania Press.
- Carpizo, J. (1993) *Derechos Humanos y Ombudsman*. México: CNDH-III.
- Carpizo, J. (2000) “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”. *Cuestiones Constitucionales* 3, 27-51.
- Carpizo, J. (2004) “Principales diferencias entre el Ombudsman Español y el mexicano”. *Cuestiones Constitucionales* 10, 5-32.
- Carpizo, J. (2009) “Poder Ejecutivo y Derechos Humanos, 1975-2005”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XLII (126), 1237-1279.
- Carpizo, J. (2010) *El sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones*. México:III.
- Monsiváis, A. & Brena, L. (2011) “Los Ombudsman en las entidades federativas de México ¿cómo explicar su desempeño?” *Estudios Sociológicos* XXIX (86), 463-496.
- Carver, R. (2010) “A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law”. *Human Rights Law Review* 10 (1), 1-32.

- Cesarini, P. & Hertel, S. (2005) “Interdisciplinary Approaches to Human Rights Scholarship in Latin America”. *Journal of Latin American Studies* 27, 793-809.
- Cheng, S. (2011) “The paradox of Vernacularization: Women’s Human Rights and the Gendering of Nationhood”. *Anthropological Quarterly* 84 (2), 475-505.
- Chua, L. (2015) “The Vernacular Mobilizations of Human Rights in Myanmar’s Sexual Orientation and Gender Identity Movement”. *Law & Society Review* 49 (2), 299-332.
- Córdova, A. (1972) *La formación del poder político en México*. México: Era.
- Cosío, D. (1974a) *El sistema político mexicano*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cosío, D. (1974b) *El estilo personal de gobernar*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- De Beco, G. (2007) “National Human Rights Institutions in Europe”. *Human Rights Law Review* 7 (2), 331-370.
- De Feyter, K. (2006) “Localizing Human Rights”. *Discussion Paper* 2006.02, 4-24.
- Dodson, M. & Jackson, D. (2004) “Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala”. *Latin American Politics and Society* 46 (4), 1–27.
- Eldridge, P. (2012) “Emerging Roles of National Human Rights Institutions in Southeast Asia”. *Pacifica Review: Peace, Security & Global Change* 14 (3), 209-226.
- Estévez, A. (2010) “Los derechos humanos en la sociología política contemporánea”. En *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 135-166). México: FLACSO-CISAN.
- Finkel [a], E. (2012) “The Authoritarian Advantage of Horizontal Accountability Ombudsmen in Poland and Russia”. *Comparative Politics* 44 (3), 291-310.
- Finkel [b], J. (2012) “Explaining the Failure of Mexico’s National Commission of Human Rights (Ombudsman’s Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate”. *Human Rights Review* 13, 473–495.
- Flybergg, B. (2006) “Five misunderstandings about case-study research”. *Qualitative*

Inquiry 12 (2), 219-245.

Frank B. (1970) "The Ombudsman and Human Rights". *Administrative Law Review* 22 (3), 467-492.

Freeman, M. (2002) *Human rights. Key concepts*. Reino Unido: Polity Press.

FUNDAR (2009) *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. México: FUNDAR

Gellhorn, W (1966a) *Ombudsmen & Others: Citizens' Protection in Nine Countries*. Cambridge: Harvard University Press.

Gellhorn, W (1966b) *When Americans Complain: Governmental Grievances Procedures*. Cambridge: Harvard University Press.

Golan, D. & Orr, Z. (2012) "Translating Human Rights of the Enemy: The case of Israeli NGOs Defending Palestinian Rights". *Law & Society Review* 46 (4), 781-814.

González, L. (1977) "La política exterior de México ante la protección internacional de los Derechos Humanos". *Foro Internacional* 18 (1) (69), 108-138.

González, P. (1975) *La democracia en México*. México: Era.

Goodale, M. & Marry, S. (2007) *The Practice of Human Rights. tracking law between the global & the local*. Reino Unido: Cambridge University Press.

Goslinga, L., Hernández, A. & Ibarra, M. (2002) *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano, 1990-2002*. México: CNDH.

Guerrero, J. & Ramírez, H. (2011) "La justicia, la crítica y la justificación. Un análisis desde la perspectiva de la sociología pragmática". *Revista Colombiana de Sociología* 34 (1), 41-73.

Guerrero, M. (2011) *La sociología pragmática y el estudio de lo moral. ¿hasta dónde somos capaces de inventarnos a nosotros mismos?* En: *Revista Colombiana de Sociología*, vol. 35 #2 (julio-diciembre). pp. 79-87.

Hill, L. (1970) *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic*

Experiment. Estados Unidos: Princeton University Press

HRW (2008) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica 20 (1) (B), 1-136.

Instituto de Investigaciones Jurídicas [IIJ] (1986) *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*. México: UNAM.

Jägerskiöld, S. (1961) "The Swedish Ombudsman". *University of Pennsylvania Law Review* 109 (8), 1077-1099.

Keck, M. & Sikkink, K. (1999) "Redes de cabildeo e influencia". *Foro internacional* XXXIX (4), 404-428.

Keck, M. & Sikkink, K. (2000) [1998] *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México: Siglo XXI.

Koo, J. & Ramirez, F. (2009) "National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004". *Social Forces* 87 (3), 1321-1353.

Kucsko-Stadlmayer, G. (2008) *European Ombudsman-Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realizations of an idea*. Austria: Springer-Wien-New York.

Kucsko-Stadlmayer, G. (2009) "Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions". *International Ombudsman Institute Paper*, 2-14.

Landman, Todd (2009) "Social Science Methods and Human Rights". En *Methods of Human Rights Research* (pp. 181-201). Ambers: Intersentia - Maastrich Centre for Human Rights.

Laswell, H. (1965) *Language of Politics*. Cambridge: MIT Press.

Lohlé-Tart, L. & Rémiche, B. (1997) "La démographie et les droits de l'Homme". *Population* 51 (1), 11-30.

López, A. (2008) *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la compañía*

Luz y Fuerza, la CFE, la PROFECO y la CONAGUA. México: Fundar-ITAM-FLACSO.

López, A. (2012) *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra el sistema penitenciario federal*. México: FUNDAR.

Madrazo, J. (1997) “El Ombudsman Criollo”. *Cuaderno de trabajo 2 de la AMDH*, 3-19.

Maier, E. (2001) *Las madres de los desaparecidos. ¿Un nuevo mito materno en América Latina?* México: UAM-COLEF.

Mayntz, R., Holm, K., & Hübner, P. (1993) *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Madrid: Alianza Universidad.

Maza, C. (2009) *Derechos humanos. México: retórica sin compromisos*. México: FLACSO.

McKenna, L. (2011) “A Western King and an Ancient Notion: Reflections on the Origins of Ombudsing”. *Journal of Conflictology* 2 (2), 56-65.

Méndez, R. (2014) “Bases Constitucionales de la Política Exterior Mexicana”. *AIDA. Opera Prima de Derecho Administrativo* 16, 243-264.

Merry, S. & Levitt, P. (2009) “Vernacularization on the ground: local uses of global women’s rights in Peru, China, India and the United States”. *Global Networks* 9 (4), 441-461.

Merry, S. & Stern, R. (2003) “The Female Inheritance Movement in Honk Kong: Theorizing the Local/Global Interface”. *Current Anthropology* 46 (3), 387-409.

Merry, S. (2006a) “Human Rights & Gender Violence. Translating International Law Into Local Justice”. Estados Unidos: The Chicago University Press.

Merry, S. (2006b) “Transnational Human Rights and Local Activism”. *American Anthropologist* 108 (1), 38-51.

Merry, S. (2006c) “New Legal Realism and the Ethnography of Transnational Law”. *Law & Social Inquiry* 31 (4), 975-995.

Merry, S. (2006d) “Anthropology and International Law”. *The Annual Review of*

Anthropology 35, 99-116.

Merry, S., Levitt, P., Rosen, M. & Yoon, D. (2010) "Law from Below: Women's Human rights and Social Movements in New York City". *Law & Society Review* 44 (1), 101-128.

Meyer, Lorenzo (1976) "El primer tramo del camino". En *Historia general de México 4* (pp.113-199). México: El Colegio de México.

Moyn, S. (2010) *The Last Utopia. Human Rights in History*. Cambridge: Harvard University Press.

Niedrist, Gerhard (2011) "Las cláusulas de Derechos Humanos en los tratados de libre comercio de la Unión Europea". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 11, 463-485.

Nilsson, Per-Erik (1986) "El Ombudsman, defensor del pueblo ¿o qué?" En: *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia* (pp. 9-21). México: UNAM-IIIJ.

O'Connor, Thomas (2010) "Natural experiments". En *Encyclopedia of Research Design* (pp. 2-7). Thousand Oaks: SAGE Publications.

Pastor, Robert (1993) "El TLC como centro de un proceso de integración: las cuestiones no comerciales". *Economía Mexicana. Nueva Época*, 245-278.

Pegram, T. (2010) "Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions". *Human Rights Quarterly* 32 (3), 729-760.

Pegram, Tom (2011) "*National Human Rights Institutions in Latin America: Politics & Institutionalization*". En *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions* (pp. 210-240). Estados Unidos: Cambridge University Press.

Petersen, C. (2011) "Bridging the Gap? The Role of Regional and National Human Rights Institutions in the Asia Pacific". *The Asian-Pacific Law & Policy Journal* 13 (1), 174-209.

Piñuel, J. (2002) *Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido*. En:

estudios de sociolingüística. 3(1), 1-42.

Pohjolainen, Anna-Elina (2006) *The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations*. Dinamarca: The Danish Institute for Human Rights.

Rabasa, E. (2005) *Los siete principios básicos de la política exterior de México*. México: UNAM-III.

Ramcharan, Bertrand (1979) *Human Rights: Thirty years after the Universal Declaration. Commemorative volume on the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. The Hage/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Ramírez, M. & Ruiz, A. (2010) “La política exterior en México: breve evaluación de los últimos 3 años”. *Bien Común* 15 (186), 96-106.

Ramírez, M. (2011) “Gobernanza y legitimidad democrática”. *Reflexión Política* 13 (25), 124-135.

Reif, L. (2000) “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection”. *Harvard Human Rights Journal* 13, 1-69.

Restrepo, E. & Bocajero, D. (2011) “Hacia una crítica del multiculturalismo en Colombia”. *Revista Colombiana de Antropología* 47, 7-13.

Riga, L. & Kennedy, J. (2012) “Putting Cruelty First: Interpreting War Crimes as Human Rights Atrocities in US Policy in Bosnia and Herzegovina”. *Sociology* 46 (5), 861-875.

Risse, T. Ropp, S. & Sikking, K. (1999) *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Reino Unido: Cambridge University Press.

Roberts, Kristen (2011) “National Human Rights Institution as Diplomacy Actors”. En *Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives* (pp 223-250). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Rowat, D. (1973[1965]) *El Ombudsman*. México: FCE.

Rowat, D. (2007) “The American distortion of the ombudsman concept and its influence

on Canada”. *Canadian Public Administration* 50(1), 42-52.

Rudholm, Sten (1973) *El Canciller de Justicia*. En: *El Ombudsman*. México: FCE.

Russell Hanson, N. (1985). *Observación y explicación: guía de la filosofía de la ciencia. Patrones de descubrimiento. Investigación de las bases conceptuales de la ciencia*. Madrid: Alianza Universidad.

Sabine, C. (2012) “Toward a definition and taxonomy of public sector ombudsmen”. *Canadian Public Administration* 55 (2), 203-220.

Saézn, E. (2002) “El primer esbozo del ombudsman federal: la Dirección General de Derechos Humanos (1988-1990). *Casa del tiempo* 4 (38), 21-28.

Safarty, G. (2009) “Why Culture Matters in International Institutions: the Marginality of Human Rights at the World Bank”. *The American Journal of International Law* 203 (4), 647-683.

Salado, A. & Villán, C. (2009) “Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos Latinoamericanas integradas en la Federación Iberoamericana del Ombudsman: su papel en las Naciones Unidas. En *El Ombudsman en el sistema internacional de Derechos humanos: contribuciones al debate* (pp. 145-232). Madrid: Dykinson.

Salinas, C. (2000) *México, un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza Janés.

Simmel (2002) *Cuestiones fundamentales de sociología*. Barcelona: Gedisa.

Sjoberg, Gideon. Gill, Elizabeth A. & Williams, Norma (2001) “A Sociology of Human Rights”. *Social Problems* 48 (1), 11-47.

Snow, David & Benford, Robert (1992) “Master Frames and Cycles of Protest”. En *Frontiers in Social Movement Theory* (pp. 133–155). New Haven: Yale University Press.

Somers, M. & Roberts, C. (2008) “Towards a New Sociology of Rights: A Genealogy of “Buried Bodies” of Citizenship and Human Rights”. *Annual Review of Law and Social Science* 28, 385-425

Stammers, N. (2009) *Human Rights and Social Movements*. Nueva York: Pluto Press.

Starosta, W. (1988) “A national holiday for Dr. King? Qualitative Content Analysis of Arguments Carried in the Washington Post and New York Times”. En *Journal of Black Studies* 18 (3), 358-378.

Thacker, S. (2009) “Good Intentions Gone Astray: How the ABA Standards Affect Ombudsmen”. *Journal of the International Ombudsman Association* 2 (1), 65-88.

Uggla, F. (2004) “The Ombudsman in Latin America”. *Journal of Latin American Studies* 36 (3), 423-450.

Valencia, S. (2015) “La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo”. En *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos Humanos V (2)* (pp.503-516). México: UNAM-IIIJ.

Velasco, D. (2015) “El sistema ombudsman más caro del mundo... ¿y el más ineficiente?”. *Espiral XXII* (63), 185-220.

Velázquez, R. (2005) *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México: Plaza y Valdés.

Hemerografía

Acosta, Mariclaire. (1994) “El sexenio Salinista y los Derechos Humanos”. *El Reforma* (17/06/1994).

Arteaga, Mónica. (1992) “Insistirá la COPARMEX en creación de una CDDH independiente”. *El Universal* (16/12/1992).

Martínez, Marco (2004) “CNDH: Relevo o ratificación”. *El Reforma* (17/10/2004).

Pérez, Miguel (1993) “Denuncia PRD impunidad”. *El Reforma* (16/12/1993).

Zamarripa, Moreno & Cano (1994) “La violencia política en el sexenio”. *El Reforma* (16/01/1994).

Documentos gubernamentales y de organismos internacionales

Salinas, C. (1988) “Discurso de toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos, el primero de diciembre de 1988". en: Legislatura LIV - Año I - Período Ordinario - Fecha 19881201 - Número de Diario 30

Secretaría de Gobernación (1989) *1789-1989, bicentenario de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. México: SEGOB.

LIV Legislatura (1990a) Diario de los debates #16 – Año II [Período Ordinario] (01/06/1990). México: Cámara de Diputados.

LIV Legislatura (1990b) Diario de los debates #12 – Año II [Período Comisión Permanente] (26/10/1990). México: Cámara de Diputados.

LV Legislatura (1991) Diario de los debates #20 – Año I [Período Ordinario] (13/12/1991). México: Cámara de Diputados.

LV Legislatura (1992) Diario de los debates #20 – Año I [Período Ordinario] (23/06/1992). México: Cámara de Diputados.

LV Legislatura (1993) Diario de los debates #6 - Año II [Período Comisión Permanente] (27/01/1993). México: Cámara de Diputados.

LVII Legislatura (1997) Diario de los debates # 18 – Año I [Primer Periodo de Sesiones Ordinarias] (14/08/1997).

LVII Legislatura (1998) Diario de los debates #9 – Año I [Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias] (02/04/1998). México: Cámara de Diputados.

LVII Legislatura (1999a) Diario de los debates #3 – Año II [Segundo Periodo Extraordinario] (01/06/1990). México: Cámara de Diputados.

LVII Legislatura (1999b) Diario de los debates #3 – Año II [Sesión Extraordinaria] (08/06/1999). México: Cámara de Senadores.

LIX Legislatura (2004) Diario de los debates #5 – Año I [Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias] (25/03/2004). México: Cámara de Senadores.

LIX Legislatura (2006) Diario de los debates #23 – Año III [Sesión Extraordinaria] (06/04/2006). México: Cámara de Senadores.

LX Legislatura (2008) Diario de los debates #27 – Año II [Sesión Extraordinaria] (30/04/2008). México: Cámara de Senadores.

LIX Legislatura (2010) Diario de los debates #40 - Año II [Sesión Extraordinaria] (15/12/2010). México: Cámara de Senadores.

SEGOB (1989) *1789-1989 bicentenario de la declaración de los derechos humanos del hombre y del ciudadano*. México: SEGOB

LVII Legislatura (1998) *Gaceta Parlamentaria* #81 – Año I (13/07/1998). México: Cámara de Senadores.

ICC (2014) *Chart of the Status of National Institutions*. Suiza: ICC.

PND (1988) *Gobierno de la República*. México: Presidencia.

CNDH (2008) *Precisiones al documento denominado “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México / Una evaluación crítica / Human Rights Watch”*. México: CNDH.

EHRC (2010) *Fulfilling the Paris Principles. Human Rights Report*. Reino Unido: Equality and Human Rights commission.

[Recommendation no. R (85) 13] of the committee of ministers to member states on the institution of the ombudsman. Consejo de Europa, 1985

[Recommendation no. R (97) 14] of the committee of ministers to member states on the establishment of independent national institution for the promotion of human rights, Consejo de Europa, 1997

[Resolution (85)8] of the committee of ministers to member states on co-operation between the Ombudsmen of member states and between them and the council of Europe, Consejo de Europa

[A/RES/60/251]. Resolución aprobada por la Asamblea General. 60/251. Consejo de Derechos Humanos.

[E/CN.4/1992/43] Informe de la reunión técnica internacional sobre las Instituciones

Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

[A/RES/2625 XXV] Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación Entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

[ST/HR/SER.A/2] Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. ONU: Ginebra.

[E/CN.4/1992/43/Add1] Further promotion and encouragement of Human Rights and fundamental freedoms, including the question of the program and methods of work of the Commission. National Institutions for the Promotion and Protections of Human Rights.

CMPDDH (2014) Proceso de elección del próximo Ombudsman nacional debe ser claro, equitativo, transparente y democrático.