



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México

Maestría en Ciencias Sociales
XXIII Promoción
2020-2022

**Recursos de poder, incentivos y uso del encuadre para la creación de instituciones
antidiscriminatorias: los casos del INADI en Argentina y del CONAPRED en México**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales

Presenta

Christian Márquez Angulo

Directores de tesis

Dra. Sandra Serrano García
Dr. Francisco Valdés Ugalde

Lectores

Dra. Jeraldine Alicia del Cid Castro
Dr. Jesús Rodríguez Zepeda

Seminario de Tesis: Procesos políticos contemporáneos por derechos y justicia. Sistemas
políticos y demanda de derechos

Línea de investigación: Procesos políticos contemporáneos y derechos humanos

Esta Maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia
y Tecnología (CONACYT, México)

Ciudad de México, agosto 2022

Resumen

La discriminación ha encontrado distintas respuestas en los gobiernos de América Latina, pues algunos de estos han establecido instituciones con el objetivo específico de combatir esta problemática. Para entender la creación de instituciones antidiscriminatorias, esta investigación recupera los casos del INADI de Argentina y del CONAPRED en México. Tomando en cuenta que surgen dentro de transiciones democráticas en sus países, se pretenden explicar los procesos sociopolíticos que les dan origen, observando mecanismos causales similares entre ambos casos: un aumento de recursos de poder entre actores no estatales y el desarrollo de incentivos estratégicos en actores estatales, además del uso del encuadre para orientar diversas demandas en los conceptos de discriminación y no discriminación. Mediante rastreo de procesos se identifican estos mecanismos como elementos que transmiten fuerzas causales del contexto en que se desenvuelven a los resultados concretos. Así, se pone énfasis en cómo los actores aprovechan oportunidades ofrecidas por los propios contextos para crear este tipo de instituciones.

Palabras clave: Instituciones, origen institucional, CONAPRED, INADI, discriminación, instituciones antidiscriminatorias, rastreo de procesos, mecanismos causales, recursos de poder, encuadre, incentivos, derechos humanos.

Abstract

Discrimination has found different responses in the governments of Latin America, as some of these have established institutions with the specific objective of combating this problem. To understand the creation of anti-discriminatory institutions, this research recovers the cases of INADI in Argentina and CONAPRED in Mexico. Taking into account that they arise within democratic transitions in their countries, the aim is to explain the sociopolitical processes that give rise to them, observing similar causal mechanisms between both cases: an increase in power resources between non-state actors and the development of strategic incentives in state actors, in addition to the use of framing to guide various demands in the concepts of discrimination and non-discrimination. By process tracing, these mechanisms are identified as elements that transmit causal forces from the context in which they take place to concrete results. Thus, emphasis is placed on how the actors take advantage of opportunities offered by their own contexts to create this type of institution.

Keywords: Institutions, institutional origins, CONAPRED, INADI, anti-discriminatory institutions, process tracing, causal mechanisms, power resources, framing, incentives, human rights.



FLACSO
MÉXICO

Para mi madre y mi padre, Adelma y Oscar

Agradecimientos

Agradezco a todas y cada una de las personas entrevistadas para este trabajo, en México y en Argentina. Sus palabras y su tiempo son invaluableles y sin ellos esta investigación no sería posible. Espero que la obra sea justa con su colaboración.

A la FLACSO México por el desarrollo académico que me brindaron en estos dos años y al CONACYT por hacer posible que me dedicara íntegramente al trabajo de investigación durante ese mismo período. A toda la planta docente y laboral de la FLACSO por su guía y apoyo durante todo el proceso de trabajo. En especial, a los profesores que con tanta pasión nos brindaron conocimientos y herramientas para pulir nuestras habilidades científicas.

Mis agradecimientos para los integrantes del seminario de “Procesos políticos contemporáneos por derechos y justicia”, a los compañeros por el apoyo brindado, a la Dra. Karina Ansolabehere y al Dr. Luis Daniel Vázquez, por las múltiples lecturas, las interminables sugerencias y las cálidas motivaciones. Que ese espacio siga en constante crecimiento.

Mención especial para mi directora, la Dra. Sandra Serrano, de quien agradezco aceptar la guía de esta tesis, así como su orientación, recomendaciones, aliento y paciencia para la mejora de este texto y de mí como académico y persona. En el mismo sentido agradezco a mi director, el Dr. Francisco Valdés, por sus atinados comentarios durante la realización de este trabajo y la gran ayuda prestada.

A mis lectores, la Dra. Jeraldine del Cid y el Dr. Jesús Rodríguez Zepeda, por sus puntuales y valiosas notas, encaminadas siempre al perfeccionamiento de la investigación y al estímulo de la reflexión.

A los amigos que encontré en la FLACSO, tanto en los momentos de frustración y desánimo, como en las alegrías de la convivencia y los logros de cada uno, en especial a Jessica, Daniel, Diego, Hugo, Marco, Martín y Oscar, por estar, escuchar y motivar.

A mis amigos de licenciatura que siempre están dispuestos a platicar y apoyar en el desahogo, gracias, ENAH. A ti Gela, por tu incondicional apoyo, tus palabras, motivación y aguante, has sido un pilar fundamental en todo este proceso y desde antes.

A mi familia, que siempre se encuentra detrás y delante de cada paso que doy. Mis queridos primos y tíos, siempre dispuestos a estrecharme su mano. A mis amados hermanos, Erika y

David, por su apoyo y la alegría que me dan junto a mis sobrinos. A la familia “perruna”, que hacen la vida más llevadera.

Final, pero principalmente, a mi madre y mi padre, mis mayores impulsores, mis máximos héroes, para quienes las palabras jamás me alcanzarán por todo lo que me han dado, por todo su amor, por todo su aliento, por todo su cariño: cada logro mío es suyo, por siempre y para siempre.



Tabla de contenido

Índice de tablas y esquemas	VIII
Introducción	1
Capítulo 1. Marco teórico	7
1.1 Estado de la cuestión	7
1.2 ¿Cómo se originan las instituciones?	15
1.3 Contexto político-económico e institucional.....	16
1.4 El discurso de la discriminación y la no discriminación	20
1.5 Los actores, sus recursos y sus incentivos.....	28
1.6 Conclusiones del capítulo.....	32
Capítulo 2. Notas metodológicas	36
2.1 Pregunta, objetivos y selección de casos.....	36
2.2 Diseño de investigación	38
2.3 Hipótesis de investigación y alternativas	47
Capítulo 3. Los contextos	51
3.1 La transición dual en Argentina y los avances en derechos humanos.....	51
3.1.1 Antecedentes y el gobierno de Raúl Alfonsín.....	51
3.1.2 El período menemista	56
3.2 México y el CONAPRED	59
3.2.1 Antecedentes y los gobiernos priistas de fin de siglo	59
3.2.2 Fox y el gobierno de la transición.....	65
3.3 Conclusiones del capítulo.....	68
Capítulo 4. Análisis de los casos	71
4.1 Los casos: INADI en Argentina y CONAPRED en México.....	71
4.2 Eventos desencadenantes, recursos e incentivos	75
4.2.1 Para el caso del INADI	75
4.2.2 Para el caso del CONAPRED	84
4.3 El encuadre dentro de las ideas de discriminación y no discriminación	93
4.3.1 El uso del encuadre en el caso argentino	93
4.3.2 El uso del encuadre en el caso mexicano.....	101
4.3 Factores alternativos.....	110
4.4 Conclusiones del capítulo.....	114
Conclusiones	130
Referencias	134
Anexos	153

Índice de tablas y esquemas

Tablas

Tabla 1. Instituciones antidiscriminatorias en América Latina	1
Tabla 2. Observables de los niveles en los conceptos de discriminación/no discriminación.....	45
Tabla 3. Evidencias de eventos desencadenantes para el caso del INADI.....	78
Tabla 4. Evidencias de eventos desencadenantes para el caso del CONAPRED.....	86
Tabla 5. Evidencias de encuadre en el caso INADI.....	96
Tabla 6. Evidencias de encuadre para el caso de CONAPRED	104

Esquemas

Esquema 1. Vista teórica del proceso de creación institucional.....	33
Esquema 2. Vista metodológica del proceso de creación institucional.....	47
Esquema 3. Vista empírica del proceso de creación de INADI	115
Esquema 4. Vista empírica del proceso de creación de CONAPRED	116

Introducción

Uno de los problemas más lacerantes y añejos de América Latina es la discriminación, entendida como un orden cultural y estructural en el que se generan relaciones asimétricas, inferiorizantes y de exclusión y donde se vulneran derechos de múltiples grupos sociales. La discriminación es un tema muy complejo debido a la amplitud de grupos que pueden verse afectados y de los daños que genera. Se considera que su combate, prevención y/o respuesta ha venido, fundamentalmente, desde las instituciones del Estado (Rodríguez Zepeda, 2006a: 117).

En materia de acción antidiscriminatoria, las instituciones formales¹ más visibles han sido las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), las cuales se encuentran en prácticamente todos los países de América Latina. Sin embargo, algunos Estados de la región han optado por crear organismos particulares cuyo objetivo principal es prevenir, atender y sancionar la discriminación. En una búsqueda sobre este tipo de instituciones, se han encontrado las siguientes:

Tabla 1. Instituciones antidiscriminatorias en América Latina

País	Institución
Argentina	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)
Brasil	Conselho Nacional de Combate à Discriminação/LGBT (CNCD-LGTB)
Bolivia	Comité Nacional contra el Racismo y toda forma de Discriminación
Colombia	Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo (OCDR)
México	Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)
Guatemala	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los pueblos indígenas (CODISRA)
Perú	Comisión Nacional contra la Discriminación (CONACOD)
Uruguay	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación (CHRXD)
Venezuela	Instituto Nacional contra la Discriminación Racial (INCODIR)

Fuente: elaboración propia. Muchos datos se han obtenido de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD).

¹ Se entienden a las instituciones formales como “un conjunto de reglas sancionadas oficialmente que estructuran el comportamiento humano y las expectativas alrededor de una actividad u objetivo particular” - traducción propia del original: a set of officially sanctioned rules that structures human behavior and expectations around a particular activity or goal- (Brinks *et al*, 2020: 6). Bajo esta idea, el Estado sería el principal ente que otorga el carácter “oficial” de las instituciones antidiscriminatorias, definiendo con ello sus objetivos en términos de combate a la discriminación, reconociendo la existencia de grupos discriminados dentro de su jurisdicción y pretendiendo, aunque sea en papel, su combate y erradicación.

Como se puede observar, no todos los gobiernos de América Latina han establecido instituciones con la explícita tarea de prevenir o combatir la discriminación, lo que lleva a cuestionarse ¿por qué se crean este tipo de instituciones?

Ante ello, la investigación planteada retoma la creación de dos instituciones en materia antidiscriminatoria, el CONAPRED mexicano y el INADI argentino, bajo un enfoque institucionalista y sin olvidar la literatura sobre creación de INDH. Se pretende observar los contextos de gran alcance donde fueron instauradas, pero profundizando en cómo actores específicos identificaron estos contextos y los usaron para establecer la demanda por la no discriminación dentro del Estado. De esta forma se busca contribuir a los análisis de origen institucional observando factores que van desde lo macro, como son el contexto político, económico e institucional, a lo micro, como son los recursos y las estrategias que emplearon estos actores, para intentar explicar la creación de estas instituciones.

Para apuntar a estos niveles de complejidad, las dinámicas de origen institucional se analizan como procesos, donde los elementos en cuestión funcionan como mecanismos causales que explican estos resultados políticos. Al tratarlos como procesos y bajo esa mirada “mecanicista”, se observa cómo los actores logran transmitir fuerzas causales desde los contextos de gran alcance, utilizando sus recursos y estrategias, para establecer las instituciones antidiscriminatorias. De esta forma, el énfasis en identificar mecanismos a nivel micro, plantea ponerlos en el foco de la explicación, observándolos, primero, como factores indispensables para establecer una institución antidiscriminatoria y, segundo, como mecanismos que trascienden un caso único, pudiendo encontrarlos dentro de las similitudes que nos brindan los dos casos aquí seleccionados.

Con esta lógica en mente, la pregunta principal que guía esta investigación es ¿qué mecanismos dan como resultado a instituciones antidiscriminatorias? Y, para responder esta cuestión, se ha echado mano de la corriente institucionalista la cual, en su vasto y diverso desarrollo a lo largo de las últimas décadas, ha debatido sobre papel de los actores y su agencia al momento de crear nuevas instituciones o cambiar las ya existentes y cómo ello se relaciona con el contexto en que se desenvuelven, es decir, qué tanto se permite o se constriñe la acción individual (Peters, 1999: 17).

Así, algunos teóricos institucionalistas, intentando recuperar la cuestión de la agencia de los actores, propusieron lo que se ha denominado como “labor institucional” (*institutional work*), enfoque nacido alrededor de los ochenta del siglo pasado y que argumenta que los actores, sin dejar de trabajar en contextos que les influyen, identifican momentos precisos y ponen en marcha ciertas estrategias para lograr institucionalizar cuestiones que poseen gran valor para ellos (Lawrence y Suddaby, 2006: 215-216; Leca *et al*, 2009: 3). Poniendo atención en este nivel “micro” de análisis, construyeron un cuerpo de variables a observar, como los recursos de poder, las relaciones sociales, el capital cultural o social, la legitimidad, la habilidad o las estrategias de los actores, quienes son vistos como “emprendedores” institucionales. Para esta investigación se han recuperado estas herramientas conceptuales, sin dejar de lado la cuestión macro: los contextos de gran alcance.

Estos se entienden como como condiciones iniciales que contribuyen a alcanzar el resultado institucional, a través de mecanismos específicos (Falleti y Lynch, 2009: 1152). Por ello, es importante considerar que tanto Argentina como México, estaban pasando por lo que comúnmente se conoce como “transiciones democráticas”, en los momentos de creación de las instituciones antidiscriminatorias. Estos períodos de democratización suponen la expansión de valores democráticos, la disminución de conflictos violentos y la consolidación de procesos de negociación política, permitiendo con ello, la visibilización, participación y empoderamiento de distintos actores, antes excluidos (Huntington, 1994). Así, este contexto político supuso la mayor movilización de recursos, espacios políticos y capacidades para los actores con la demanda no discriminatoria. Además, no vino solo, pues se acompañó de la transición al modelo económico neoliberal, completando lo que González (2008) llama “transición dual” y que conlleva una relocalización de recursos y valores, políticos y económicos, que impacta no solo en las capacidades de actores no estatales, sino también en la toma de decisiones de los agentes de Estado.

Aunado a este contexto amplió, se identifica un contexto institucional previo al establecimiento de las instituciones antidiscriminatorias: los derechos humanos, conformado por instituciones, leyes y discursos aceptados en ambos países, configurando un sólido entramado formal en los Estados, argentino y mexicano, que proporcionó un marco interpretativo repleto de conceptos, ideas y valores. Este marco orienta a los individuos a tomar estrategias y a buscar arreglos bajo su lógica y establece una serie de reglas que afectan

la localización de recursos económicos y políticos, modificando los costos de las estrategias y los incentivos de acción, tanto para actores no estatales como estatales (Pierson, 1992: 359-360; Capoccia, 2017: 1103).

Ambos contextos desarrollan “oportunidades políticas” para los actores demandantes, oportunidades que tienen que ser identificadas y aprovechadas por estos para lograr la institucionalización de sus derechos, en este caso, el derecho a la no discriminación. En ese sentido, se considera que, para los casos específicos de las instituciones antidiscriminatorias, dos cuestiones fueron claves para los actores no estatales: el uso de recursos de poder y de una estrategia discursiva de encuadre.

La primera cuestión, relacionada al poder, suele ser una variable de interés desde la perspectiva institucionalista (Pierson, 2015) donde se argumenta que algún cambio en los recursos de poder desencadena la creación de instituciones con la intención de mantener esta situación (Knight, 1998: 130-133). Los contextos mencionados, por sí mismos, traen el incremento de recursos políticos para múltiples actores, antes más limitados. Sin embargo, en los casos de estudio, es posible identificar momentos particulares que detonaron una mayor visibilidad de los actores demandantes de la no discriminación. Estos acontecimientos específicos funcionan como “eventos desencadenantes” (Capoccia, 2017: 1112) que sirvieron para aumentar su exposición a nivel mediático y social, es decir, les otorgaron de mayor capital social y de legitimidad a sus demandas, entendidos estos como recursos de poder intangibles que permitieron congregarse a otros grupos de apoyo e incluso a élites y formar alianzas para que la demanda tenga el peso suficiente para ser recibida por el Estado (Maguire *et al*, 2004: 658; Leca *et al*, 2009: 11).

Los mismos eventos desencadenantes también impactan a los actores estatales, quienes deben invertir mayor atención o recursos a ciertos problemas, generando lo que Cardenas (2014) denota como “períodos de ambigüedad de las normas”, donde se potencian las alternativas de los actores y las reglas existentes se reinterpretan y ponen a debate y donde se pone en duda la legitimidad de los actores estatales, incentivando a estos a implementar nuevas estrategias que favorezcan su autoridad. Con ello, estos actores de Estado darían entrada a propuestas de sectores civiles, como la no discriminación, bajo una “emulación estratégica”, donde la creación de instituciones relacionadas a los derechos humanos tendría como función aumentar la legitimidad del gobierno (p. 13, 58).

Sin embargo, este carácter de poder e incentivos no se encuentra aislado. Se considera que los actores demandantes también requirieron poner en marcha estrategias discursivas que lograrán movilizar sus peticiones de forma más efectiva. Así, si los conceptos de discriminación y no discriminación, surgidos y desarrollados fundamentalmente de las herramientas legales internacionales en derechos humanos (De la Torre, 2006b), serían retomados por actores locales en los dos países para movilizar apoyos, incentivar la aceptación de sus peticiones y ganar legitimidad para su movimiento (Leca *et al*, 2009: 12-13; Tsutsui *et al*, 2012: 380; Nickels y Clark, 2019: 203). Más aún, los actores no estatales emplearían una de las grandes virtudes de la noción de discriminación (y su contraparte, la no discriminación) que es aglutinar las necesidades, problemáticas y derechos relacionados a múltiples grupos o individuos afectados, logrando atraer a distintos movimientos y representantes de estos para el establecimiento de las instituciones.

Como ya se mencionó, es posible entender estos elementos como mecanismos con un alcance explicativo “relativamente general”, esto es, que pueden aplicarse a más de un caso concreto (Tilly, 2001: 24), y los cuales se observan desde un enfoque procesual, en el que ayudan a transmitir fuerzas causales, de los contextos en que se generan, a los resultados concretos (Beach y Pedersen, 2013: 32-34). Así, el objetivo principal de la tesis es comprender cómo ocurrieron los procesos que dieron origen al INADI en Argentina y al CONAPRED en México, aunado al objetivo específico de identificar los mecanismos a nivel de los actores que ocurrieron dentro de dichos procesos. En pos de alcanzar estos objetivos se echará mano del llamado “rastreo de procesos” (*process-tracing*), herramienta analítica que permite indagar empíricamente en los casos y trazar cómo es que los mecanismos contribuyen para alcanzar un resultado (*ídem*: 4-5).

La pretensión por identificar estos mecanismos a nivel de los actores, bajo la lógica de que son agentes que identifican contextos y aprovechan oportunidades, lleva a la hipótesis principal que guía el trabajo, la cual es que: los actores y sus estrategias discursivas y recursos de poder formaron parte fundamental en los procesos de origen del CONAPRED y de INADI.

En ese sentido, la creación de instituciones se retoma como un fenómeno que involucra la agencia de los individuos en varias cuestiones. Por ejemplo, al decidir establecer una institución novedosa, se da paso a la cristalización formal de un interés o demanda de alta estimación para las personas (DiMaggio, en Lawrence y Suddaby, 2006: 215). A ello, se

le suma una cuestión de poder, ya que al generar reglas de carácter social que afectan o intentan afectar las conductas de los individuos, impactan en las relaciones y distribución de poder al constreñir a los agentes (Crawford y Ostrom, 1995: 582-586, Knight, 1998: 19) e, irremediablemente, tocan la cuestión temporal, al buscar trascender a los individuos bajo una lógica de perdurabilidad (Peters, 1999: 18; Tilly, en Valdés, 2020: 79-80).

La búsqueda de los mecanismos causales se realizará con el ya mencionado rastreo de procesos, siguiendo un modelo de entradas deductivas e inductivas. Se pretende observar elementos comunes a ambos procesos para proponer mecanismos que expliquen los dos casos, dejando un grado de libertad para las especificades de cada uno. La cuestión de los contextos políticos, económicos e institucionales se hará a través de la consulta bibliográfica de literatura sobre estos temas, abarcando los períodos que comúnmente se asocian a las transiciones democrática en México y en Argentina. Los mecanismos a nivel micro, es decir, los recursos de poder, los incentivos de los actores estatales y el uso del encuadre para las demandas, se buscarán mediante un análisis cualitativo de entrevistas semiestructuradas y de otras fuentes documentales.

El orden de la investigación es así: en el capítulo 1 se pretende desarrollar el marco teórico y conceptual que será usado para entender cómo se dieron los procesos de creación de estas instituciones, partiendo de un estado de la cuestión y continuando con el abordaje de la importancia de los contextos de gran alcance, para seguir con la construcción teórica de los mecanismos causales y un cierre que intenta enmarcarlos en la mirada “procesual” del problema. El capítulo 2 busca dar las pautas metodológicas que serán utilizadas para identificar estos mecanismos en los datos recolectados para la investigación, así como dibujar el camino utilizado para la recolección y sistematización de datos y la forma en que se llevará a cabo el análisis. El capítulo 3 da cuenta de los contextos políticos y económicos en que surgen estas instituciones, partiendo de la bibliografía sobre las llamadas “transiciones” para los dos países, y donde se identificará el papel de los derechos humanos en estos contextos. Un capítulo 4 analiza la información recabada para mostrar el uso de recursos de poder, los incentivos y la práctica del encuadre en los actores, con la finalidad de observar cómo estos mecanismos permitieron la negociación con agentes estatales y la orientación de las demandas dentro de la idea de “discriminación” y así, vislumbrar el origen del INADI y de CONAPRED.

Capítulo 1. Marco teórico

En este primer capítulo se presenta el marco teórico utilizado para la investigación. Ante la necesidad de entender el origen institucional, se retoma la discusión institucionalista sobre ello, primero de forma breve en un estado de la cuestión, para después profundizar en los planteamientos sobre cómo surgen las instituciones. Posteriormente, se intentarán construir teóricamente los llamados mecanismos que intervienen en la creación institucional: los contextos que condicionan esta creación, los elementos discursivos y los recursos de poder empleados por los actores, para finalizar con unas conclusiones donde se pretenden articular estos mecanismos para observarlos como parte de procesos de creación del CONAPRED y del INADI.

1.1 Estado de la cuestión

Como ya se mencionó, la cuestión principal de la investigación es el por qué se crean las instituciones antidiscriminatorias y, para intentar resolver este cuestionamiento, se ha recurrido a la literatura institucionalista, donde se han vertido muchos argumentos sobre el establecimiento de diferentes tipos de instituciones.

Durante las últimas décadas, el estudio de las instituciones desde un conjunto más o menos homogéneo de debates e ideas suele estar vinculado al “nuevo institucionalismo”, término donde se pretenden aglutinar diferentes escuelas del institucionalismo que surgen como reacción al conductismo y a las teorías de elección racional que influenciaron las ciencias políticas y sociales durante los sesenta y setenta del siglo pasado (Hall y Taylor, 1996: 940; Peters, 1999: 15; Powell y DiMaggio, 1999: 34). Estas dos corrientes ponían el énfasis teórico y metodológico en los individuos, observando los resultados políticos como motivaciones y cálculos de los actores, que se denotan como entradas (*inputs*) (Peters, 1999: 11-18).

El institucionalismo reaccionaría a estas perspectivas intentado recuperar la idea de que las instituciones juegan un papel importante en el desarrollo de las estrategias individuales, permitiendo e inhibiendo a los actores en sus preferencias, posibilidades y acciones:

Debido a que las principales teorías conductistas se centraron en las características, actitudes y comportamientos de los individuos y los grupos mismos para explicar los

resultados políticos, con frecuencia olvidaban elementos cruciales del campo de juego y, por lo tanto, no dieron respuesta a las preguntas previas de por qué estos comportamientos políticos, actitudes y la distribución de recursos entre los propios grupos contendientes diferían de un país a otro² (Thelen y Steinmo, en Steinmo *et al*, 1992: 5).

Siguiendo a Peters (1999), sin perder la importancia de tomar en cuenta la acción de los sujetos, se intentaba recuperar el contexto en que estos intentaban alcanzar algún logro político:

Más que la acción colectiva fuera el principal enigma que es para los economistas debería convertirse, argumentaron, en el enfoque dominante para comprender la vida política. Y más, la relación entre las colectividades políticas y su ambiente socio-económico debe ser recíproco, con las políticas teniendo la opción de moldear a la sociedad tanto como la sociedad moldea las políticas³ (p. 17).

Este nuevo institucionalismo se diversificaría de múltiples maneras. Por ejemplo, Hall y Taylor (1996) reconocen, al menos, tres corrientes principales que surgieron de forma paralela y un tanto independientes. Por una parte, encontramos al institucionalismo de la elección racional (Hall y Taylor, 1996: 10-13), que observa a las instituciones como un conjunto de esfuerzos y cálculos, individuales y colectivos, en búsqueda de optimizar la organización, resolver problemas específicos, reducir costos de transacción y volver ciertas actividades más eficientes (p.e. Williamson, 1985; North, 2014).

Un segundo enfoque es de carácter sociológico (Hall y Taylor, 1996: 13-17), donde las instituciones conforman y actualizan las reglas que orientan la conducta y limitan

² Traducción propia del original: “Because mainstream behavioralist theories focused on the characteristics, attitudes, and behaviors of the individuals and groups themselves to explain political outcomes, they often missed crucial elements of the playing field and thus did not provide answers to the prior questions of why these political behaviors, attitudes, and the distribution of resources among contending groups themselves differed from one country to another.”

³ Traducción propia del original: “Rather than collective action being the major conundrum that it is for economists, collective action should become, they argued, the dominant approach to understanding political life. Further, the relationship between political collectivities and their socio-economic environment should be reciprocal, with politics having the option of shaping society as much as society does of shaping politics.”

comportamientos, siendo establecidas de acuerdo a patrones culturales y otorgando legitimidad a ciertos actores y acciones (p.e. Meyer y Rowan, 1977; Dobbin, 1994; March y Olsen, 1996).

Por último, una perspectiva histórica (Hall y Taylor, 1996: 5-10) reconoce la importancia de observar contextos específicos y procesos históricos, captar el conflicto social latente, y ver a las estrategias utilizadas por los actores para alcanzar resultados institucionales, pero que a su vez son orientados por las políticas e instituciones ya dadas (p.e., Steinmo *et al*, 1992).

Al respecto, Thelen y Steinmo (1992) argumentan que la teoría de elección racional ve a las instituciones como restricciones para las estrategias de actores que buscan establecer sus preferencias, mientras el institucionalismo histórico complejiza ello, añadiendo el argumento de que también moldean y permiten objetivos, ideas, actitudes e, incluso, las preferencias en sí mismas (en Steinmo *et al*: 7-10, 27). En ese sentido, este tipo de institucionalismo pretendería ver los resultados políticos, sí como consecuencia de estrategias individuales, pero también como esfuerzos que se ajustan a ciertas pautas culturales y normativas (Hall y Taylor, 1996: 7-8), ello debido a su fuerte nexo con los otros tipos de institucionalismo (Peters, 1999: 63). Así, esta corriente favorece una explicación compleja de las instituciones, primero, al vincular a los individuos y sus estrategias e ideas con los contextos en que se desenvuelven y, segundo, al tomar en cuenta tanto elementos estratégicos como aquellos de corte discursivo.

Este doble vínculo es muy importante para entender el establecimiento de las instituciones antidiscriminatorias. Sin embargo, la creación de instituciones será problemática para el institucionalismo histórico, pues el énfasis en cómo el contexto moldea a los actores lleva a que se privilegie la permanencia de los arreglos institucionales y la trayectoria que estos siguen (Peters, 1999: 63-65). Para la “innovación” institucional se suele buscar explicación en fuertes cambios (o *shocks*) externos que produzcan transformaciones en las ideas o en los recursos de poder de los actores (Thelen y Steinmo, en Steinmo *et al*, 1992: 15-22).

Una corriente más específica dentro del nuevo institucionalismo hará mayor hincapié en cómo los actores identifican y aprovechan sus contextos de mayor alcance y los cambios en estos para implementar instituciones nuevas: las perspectivas sobre “labor institucional”

(*institutional work*). Esta corriente empieza a configurarse desde finales de los ochenta, a partir de los argumentos de DiMaggio, para quien las instituciones se crean cuando actores organizados y con recursos ven la oportunidad de realizar intereses con mucho valor para ellos; y de Eisenstandt, quien moldeó la noción de “emprendimiento institucional” para analizar cómo los individuos catalizan y aprovechan las condiciones estructurales para generar cambios (Lawrence y Suddaby, 2006: 215-216; Leca *et al*, 2009: 3).

Con esto en mente, se desarrollaron múltiples estudios sobre el surgimiento de instituciones donde se buscaba reintroducir la importancia de la agencia de los actores para el alcance de resultados políticos y que tomaban en cuenta diversas variables para entender cómo se lograban estos resultados. Dentro de estas variables se encontraban cuestiones como los recursos de poder, las relaciones sociales, el capital cultural o social, la legitimidad de estos actores, así como sus habilidades y las estrategias de carácter político o discursivo que empleaban (Lawrence y Suddaby, 2006; Leca *et al*, 2009).

Recuperando esta literatura se parte de la idea de la importancia de los actores, como agentes de cambio e innovación, que logran establecer arreglos políticos específicos. La riqueza de la discusión institucionalista parece fundamental para analizar la creación de organismos antidiscriminatorios, donde se pretende observar, por una parte, la conjunción de cuestiones de poder y estratégicas con la influencia de las ideas y valores sociales y, por otro lado, recuperar el papel de los agentes como actores que movilizan recursos y discursos para el establecimiento de demandas dentro del Estado, sin olvidar el contexto político, económico e institucional donde ocurrieron estos procesos.

Se menciona la importancia del contexto institucional, porque se parte del estrecho vínculo entre las instituciones antidiscriminatorias y las INDH. Si bien no se pueden tomar como equivalentes, se considera que el discurso de la no discriminación surge y es influenciado fundamentalmente por el cuerpo legal de derechos humanos, sobre todo, de los tratados, convenciones e instrumentos internacionales, así como de las instituciones regionales y nacionales (De la Torre 2006b; Gutiérrez Contreras, 2006).

Por ello es que la literatura sobre las INDH brinda pautas para entender cómo es que fueron creadas estas y otras instituciones similares⁴. Sin embargo, como se apreciará a

⁴ Otra similitud fundamental entre las INDH y las instituciones antidiscriminatorias es que son cuerpos formales que pretenden la ampliación de derechos y servir como regulación a los Estados por medio de controles y rendición de cuentas hacia estos.

continuación, las obras que se han generado en torno al establecimiento de INDH suelen favorecer explicaciones de gran alcance o, en otras palabras, enfatizan en los contextos políticos internacionales y cómo influyen en los países que adoptan estas instituciones, pero relegando el papel de actores locales.

Por ejemplo, en algunos casos se observa el establecimiento de las INDH como parte de la estructura internacional de derechos humanos, donde la inclinación de los países a generar normativas en esta materia misma autoridad y legitimidad de este instrumental, que persuade a su aceptación a través de múltiples órganos (Obertleiner, 2018: 2-17). En línea parecida se encuentra la idea de “difusión” internacional, en tanto mecanismo principal que lleva al origen de INDH, difusión que se da entre países y que puede llevarse a cabo por coerción, aculturación o persuasión, generando un “efecto de contagio” que motiva a los actores estatales a establecer estas instituciones (Pegram, 2010) o como “presiones miméticas” que concretan no solo su origen, sino estructuras similares para estas (Meyer, 2012).

Por su parte, Moravcsik (2000), observa dos líneas principales desde las cuales se ha analizado el origen de las INDH. Una de corte realista, donde la creación estos organismos respondía a relaciones entre países, relaciones de presión o difusión ideológica que llevaban a un gobierno a aceptar constituir una institución de derechos humanos por la coacción o la inducción de un Estado más poderoso. La segunda línea blandía razonamientos más normativos e idealistas, apostando a que sería un genuino interés de los gobiernos por adoptar el respeto a los derechos humanos, bajo una “lógica de apropiación” producto de la socialización transnacional. Moravcsik, por su parte, propone retomar una idea más “liberal” de la cuestión, en la que los compromisos estatales en materia de derechos humanos servirían para consolidar la democracia en países que recién transitaron a este modelo y mantener su estatus frente a la oposición (p. 243-244). Las acciones a favor de derechos humanos -entre ellas, las instituciones internas- conformarían un “bloqueo” (*lock in*) que reduciría la inestabilidad política a futuro, pero también ayudaría a dar una imagen de compromiso democrático a nivel internacional, argumento similar a la de otros autores que ven en las INDH “ventanas” democráticas hacia el exterior o intentos por consolidar este modelo político (Pegram, 2011; Mute 2019).

Deudores del argumento de Moravcsik, para Hafner *et al* (2015) la creación de INDH es una estrategia gubernamental para mejorar la imagen de credibilidad y compromiso con el respeto de los derechos humanos a nivel internacional. Así, los Estados sopesan los costos de crear una INDH -como la pérdida de soberanía y la regulación interna- contra los beneficios que esto traerá en términos externos -mejorar las relaciones internacionales, participar del comercio mundial-, determinando si es conveniente o no crear una institución de esta naturaleza. En el argumento de estos autores, serán los gobiernos que recién transitaron a la democracia, los que más incentivos poseen para establecer una INDH, pues no poseen una imagen de credibilidad ya existente, como en democracias consolidadas, y es un tema que les interesa fortalecer, a diferencia de gobiernos autoritarios (p. 1-5, 24).

Como se aprecia, la línea de estos argumentos apunta hacia explicaciones externas, viendo la implementación de INDH como respuestas a los contextos políticos internacionales, tocando poco el papel de las condiciones y actores internos. Autores como Koo y Ramírez (2009), en un intento por compaginar estos factores con aquellos de carácter interno, identifican la necesidad de analizar los vínculos de los países con el resto del mundo, observando que, ahí donde hay mayores lazos con Estados y organismos que promueven los derechos humanos, habrá mayores incentivos para establecer una INDH al interior del país. Sin embargo, también consideran relevante observar las condiciones internas del país en cuestión, ya que el historial de represión de derechos humanos puede determinar si se aceptan estas instituciones: mientras más violaciones de derechos presente el gobierno, más costoso resulta establecer un organismo que sancione estos actos (p. 1322). En una línea parecida, Ying (2015) señala que serán las presiones internas y externas en forma de críticas por actos represivos, los que determinan si los gobiernos aceptan crear estos arreglos institucionales, sin olvidar el papel de activistas dentro de las sociedades.

Relacionado al último punto, otras obras se han preocupado por darle mayor foco al papel de los actores promotores de derechos humanos en el establecimiento institucional, bien sea al observar distintos niveles, donde actores estatales y no estatales emplean diversos marcos legales, interpretaciones y estrategias que van desde lo local hasta lo internacional para el implemento de estas nuevas instituciones (Lacatus, 2018) o poniendo atención a las redes de activismo transnacional, observando la importancia de una doble presión que genera un “efecto sándwich” hacia los Estados: una presión interna desde activistas locales que se

apoyan en instituciones y agentes internacionales, quienes funcionan como presión externa (Tsutsui y Smith, 2019).

Para Keck y Sikkink (2000) las redes de defensa de derechos humanos, donde se coordinan actores locales y transnacionales, son un punto clave para observar los avances en la materia en países como Argentina y México. Sus actuaciones son fundamentales para identificar, visibilizar y denunciar los abusos de estos gobiernos y atraer miradas internacionales. Sin embargo, también consideran importante que exista cierta presión internacional desde países poderosos, para que los actores gubernamentales cedan ante estas demandas (p. 165-168). Por otra parte, Tsutsui *et al* (2012) identifican una serie de herramientas empleadas por los actores colectivos en el desarrollo de derechos humanos: uso y movilización de recursos, aprovechamiento de oportunidades políticas y relaciones sociales, estrategias discursivas y creación de identidades, entre otras.

Estos autores ponen el énfasis en las acciones de movimientos sociales y ciudadanos, pero también existe la perspectiva donde se destaca el papel de las élites para la concepción de las INDH. Stammers (2009) observa la institucionalización de derechos como un proceso de poder, donde se da una “paradoja”, en la cual las demandas de diversos actores pueden tener cabida en el Estado, pero este puede asimilarlos a una lógica limitada y excluyente, sirviendo para el mantenimiento del estatus quo. Otro ejemplo lo pone Welch (2019) quien, partiendo de la teoría de agente y principal, analiza a las INDH como instituciones de rendición de cuentas y, operacionalizando esta característica de los Estados, observa cómo en los gobiernos que de por sí ya tienen incentivos para actuar de acuerdo a las preferencias de su electorado o donde tienen más posibilidades de ser castigados por oposiciones más fuertes, se reduce el interés de crear un organismo que sirva como un nuevo control.

Cardenas (2014) también parte de que las INDH son instrumentos de control y rendición de cuentas para los Estados, por lo que su creación es, de cierta manera, contraintuitiva a los intereses de los actores estatales. Con ello en mente, argumenta que estos actores necesitarían incentivos para instaurar este tipo de organismos y llega a la conclusión de que dichos incentivos surgen de momentos y condiciones especiales, donde alguna situación problemática, una obligación impuesta desde fuera o una serie de críticas hacia los abusos cometidos por las autoridades, generan la reinterpretación de reglas y las

oportunidades políticas para que ocurra una “emulación estratégica” por parte de los gobiernos (p. 12-13).

Para esta investigación se considera indispensable acercarse a la literatura que pone la mirada en la actuación de los agentes. Como ya se ha mencionado, las herramientas del institucionalismo logran vincular los contextos de gran alcance con los intereses, estrategias e ideas los actores, punto que es retomado por parte de la literatura sobre INDH que acentúa el papel del activismo y de los movimientos sociales, así como de los intereses e incentivos para los actores del Estado. Así, la propuesta de la investigación es doble: recuperar y entender los elementos a nivel de los actores que dan origen a las instituciones de Estado, y aplicar este enfoque a un tipo particular de instituciones que han sido poco retomadas por la literatura latinoamericana, como son las instituciones antidiscriminatorias.

Sobre este último punto, si bien, algunos autores han abordado instituciones que plantean objetivos antidiscriminatorios específicos, su origen no ha sido investigado a profundidad, al enfocarse en el análisis de sus diseños y acciones (Serret, 2007; Mendoza 2018), realizar un recuento histórico de las respuestas estatales al problema discriminatorio (Sutton, 2008; Lemos, 2017) o a discriminaciones particulares, como en el caso de la discriminación racial (García, 2017). Por lo general, en estos casos, el análisis institucional recae sobre las acciones de las instituciones, observando deficiencias, ausencias y contradicciones y proponiendo soluciones. En tenor más político, Melella (2015) propone observar un momento de cambio en el INADI, como un intento de creación de hegemonía, de articulación de demandas y de expansión democrática, por parte del gobierno en turno.

Así, se propone el uso de las herramientas analíticas entorno al institucionalismo, para vislumbrar el origen de un tipo de instituciones poco trabajado como son las instituciones que combaten la discriminación, aplicándolo a dos casos específicos: el CONAPRED en México y el INADI en Argentina. Pretendiendo vislumbrar las acciones políticas y sociales que llevaron a concretar estos organismos, se propone recuperar una visión que enfatice en los actores y sus estrategias y recursos, sin olvidar los contextos en que se desarrollan y ligando estas cuestiones a manera de proceso. Los contextos serán entendidos, así, como condiciones que contribuyen e influyen en el resultado particular (Falleti y Lynch, 2009: 1152), y los elementos a nivel de actores, como mecanismos que trasladan fuerzas causales desde estos contextos hacia dichos resultados (Beach y Pedersen, 2013: 40-43). La

explicación metodológica de esta mirada procesual se planteará en el capítulo siguiente. A continuación, se propone el esquema teórico de estos elementos.

1.2 ¿Cómo se originan las instituciones?

Una parte importante del institucionalismo destaca la relación entre lo macro y lo micro como una parte fundamental del análisis de la creación institucional (Leca *et al*, 2009: 4). Si bien existe una línea “macrohistórica” donde los resultados políticos son producto de cambios endógenos o de efectos estructurales que guían los intereses o los valores de los agentes (Thelen y Steinmo, en Steinmo *et al*, 1992: 15-22; Mahoney y Thelen, 2010: 5-6), otras aproximaciones han hecho énfasis en la relación entre el contexto de amplio alcance y las respuestas de los actores y su capacidad de transformación (Peters, 1999: 17; Mahoney y Thelen, 2010: 10, Capoccia, 2017: 1116).

Este mismo debate reconoce que, por un lado, los contextos de gran alcance, como el económico o el político o aquellos contextos a nivel meso, como el institucional, permiten tanto como constriñen las oportunidades de los actores para alcanzar un arreglo político (Leca *et al*, 2009: 4-5) y, en ese aspecto, se han desarrollado múltiples ideas sobre cómo los actores identifican estas características estructurales y ponen en juego diversas estrategias y movilizan sus recursos para llegar a un arreglo institucional en particular.

De esta manera, y partiendo de la idea clásica de DiMaggio para quien las “instituciones nuevas emergen cuando actores organizados con suficientes recursos (empresarios institucionales) ven en ellas una oportunidad para concretar intereses que valoran mucho”⁵ (DiMaggio, en Lawrence y Suddaby, 2006: 215), diversos autores han proporcionado herramientas conceptuales para el análisis de la creación institucional con la pretensión de recuperar la agencia de los actores. En estas herramientas es común encontrar discusiones sobre el poder y los recursos con que cuentan los actores sociales, así como con las estrategias que estos emplean para hacer que sus intereses tomen la forma de instituciones.

Dentro este océano conceptual, en esta y las secciones subsecuentes se busca profundizar en tres ideas principales que ayudarán a explicar el surgimiento de las instituciones antidiscriminatorias en México y Argentina. Por una parte, no dejar de lado la importancia de los contextos en que surgen y este elemento “macro” será el objeto del acápite

⁵ Traducción propia del original: “new institutions arise when organized actors with sufficient resources (institutional entrepreneurs) see in them an opportunity to realize interests that they value highly”.

siguiente. En segundo término, se ha decidido recuperar nociones sobre los recursos políticos y los incentivos que utilizan los actores para la creación de instituciones, así como las estrategias discursivas y teóricas que se emplean para maximizar estos recursos y llegar al arreglo formal deseado.

1.3 Contexto político-económico e institucional

En esta investigación interesa observar dos contextos donde se desarrollaron los procesos que dieron lugar al CONAPRED en México y al INADI en Argentina: por una parte, los elementos económicos, políticos y sociales de gran escala y que afectaron a dichos países, y por otro -aunque siempre en relación al anterior- el contexto institucional que antecede y abre paso al derecho por la no discriminación.

A grandes rasgos, el contexto económico y político es claro. Para que una demanda de esta naturaleza entrara dentro de los intereses y acuerdos del Estado debieron darse dos transiciones en Argentina y México: el neoliberalismo en lo económico y la democratización en lo político. La primera transición, al modelo neoliberal, puso en marcha una serie de reformas estructurales que apuntaron a la apertura comercial y cambiaria, la liberalización financiera, reformas tributarias estabilizadoras y a la privatización de empresas públicas, con miras a la mejora de la eficiencia del mercado a través de una menor participación estatal (Lora, 2012). La segunda transición, que se encuadra en lo que se llama “tercera ola de democratización”, no se limita a la caída de regímenes autoritarios, sino que plantea puesta en marcha de procesos electorales competitivos, de expansión de valores democráticos, disminución de conflictos violentos, consolidación de procesos de negociación política entre diversos actores y con ello, la visibilización, participación y empoderamiento de distintos actores, antes excluidos (Huntington, 1994).

Este doble quiebre, que González llama “transición dual” (2008), permitió la ruptura de los monopolios de los Estados latinoamericanos en el ámbito de la economía (intervencionismo estatal) y de la política (autoritarismos) para dar paso a una mayor descentralización y al “cambio en la localización del poder (en la esfera política) y de rentas (en la esfera económica) redirigiendo el comportamiento de los líderes políticos y

económicos al modificar sus cálculos sobre cómo maximizar sus beneficios relativos”⁶ (p. 2). Este cambio en la perspectiva instrumental de los líderes políticos y económicos es fundamental para hablar del “acuerdo estatal”. Ansolabehere, Valdés y Vázquez (2020) definen dicho acuerdo como:

los arreglos fundamentales entre los principales actores -en un determinado lapso delimitado por la continuidad del propio acuerdo- respecto del papel que juegan las instituciones y las prácticas formales e informales que deben predominar (permitir, inhibir, prohibir), las cuales determinan una distribución del poder en una población y territorio determinado a nivel nacional y subnacional (p. 26-27).

Esta definición permite presuponer que existen actores y relaciones de poder dentro de un Estado, en un momento específico, y cuyos intereses y concepciones sobre la economía, la política y la sociedad, impactan en el tipo de instituciones estatales y en la distribución del poder político que las permiten. Así, el acuerdo estatal permite, inhibe o prohíbe las demandas que serán institucionalizadas y funge como el sustrato que da pie a una institución, a la cual, se le asigna una importancia, central o marginal, en relación a los intereses de los actores estatales. Ello quiere decir, que los cambios de gran escala, en términos económicos y políticos, también se reflejaron en los arreglos institucionales que se desarrollaron.

Y esta cuestión institucional, es precisamente el segundo contexto a tomar en cuenta. De acuerdo a Pierson, las instituciones no son entes aislados, pues forman parte de un racimo (*cluster*) de políticas, es decir, “un conjunto de políticas e instituciones que tienen la misma población objetivo o se encuentra en gran parte superpuesta”⁷ (Pierson, en Capoccia, 2017: 1103). Este conjunto de reglas formales contará con cierto grado de consistencia, haciendo que nuevas leyes, políticas e instituciones se integren siguiendo sus características (Capoccia, 2017: 1103-1104). En sentido similar, Mahoney y Thelen (2010) nos proporcionan pistas desde su teoría sobre cambio gradual en las instituciones. Para estos autores, las características de la institución afectan a los agentes que producen el cambio y al tipo de

⁶ Traducción propia del original: “changes in the allocation of power (in the political sphere) and rents (in the economic sphere) redirect the behavior of political and economic leaders by modifying their calculations about how to maximize their relative benefits”.

⁷ Traducción propia del original: “a set of policies and institutions that have the same, or largely overlapping, target populations”.

cambio en sí mismo (p. 15), esto es, si las instituciones permiten, y en qué nivel, la reinterpretación de sus reglas o incentivan a los actores a la aplicación de estas (*ídem*: 21).

Este último punto es importante, pues enfatiza en el hecho de que las instituciones influyen las estrategias de los actores de dos formas estrechamente ligadas. Por una parte, establecen un marco interpretativo, donde se implementan conceptos, ideas y valores que orientan a los individuos a tomar estrategias y a buscar arreglos bajo este marco (Capoccia, 2017: 1103). Por otro, desarrollan ciertas reglas del juego que afectan la localización de recursos económicos y políticos, modifican los costos de las estrategias a jugar por parte de los actores y generan incentivos en la toma de acción (Pierson, 1992: 359-360), tanto para los demandantes de un derecho, como para los agentes estatales.

La forma en que las instituciones y leyes previas establecen un marco para la interpretación de los actores se desarrollará en el siguiente apartado, mientras que, los incentivos y costos y cómo afectan las estrategias de los actores se verán a profundidad en el que le sucede a ese. Lo que cabe destacar aquí es que el principal contexto institucional que antecedió a las instituciones antidiscriminatorias de Argentina y México, es el entramado legal de derechos humanos. No se puede suponer su total dependencia a este cuerpo legal, pero no cabría duda de que existe una influencia notoria por parte de este y que fungió como una base importante del cual INADI y CONAPRED se apoyarían. La idea de no discriminación surge fundamentalmente en los tratados internacionales de la ONU (De la Torre, 2006b: 126), cuya aceptación iría aumentando conforme la transición dual se efectuaba en los países que aquí interesan.

En ese sentido, la legislación y la agenda de los derechos humanos, se desarrolló a la par de la transición dual antes mencionada. Aunque su relación con el neoliberalismo suele estar a debate⁸ (Valdés, 2020: 74-75), el vínculo entre derechos humanos y democracia es fuerte, observándose a los primeros como un elemento que tomó más impulso a partir de las

⁸ Valdés (2020) observa que la ideología del “fundamentalismo de mercado”, contraparte política de la doctrina neoliberal, al proponer el retraimiento del Estado en diversos aspectos sociales, conlleva un abandono de ciertos derechos que, previamente, este tipo de Estado interventor garantizaba, sobre todo, aquellos de carácter económico, social y cultural (DESC) -priorizando los derechos civiles, políticos y de propiedad- (p. 74-76). Un argumento similar esgrimen Bohoslavsky y Cantamutto (2021), para quienes la supremacía de los lineamientos de organismos económicos internacionales, como el FMI, bajo este modelo económico, no solo privilegian los derechos civiles y políticos, sino que favorecen el desarrollo de estos en países industrializados y los inhiben en países deudores.

democratizaciones de finales del siglo pasado (Keck y Sikkink, 2000: 149-165) o incluso como fenómenos indisolubles (Valdés, 2020: 64-65).

Sin embargo, también se considera importante analizar la lógica en que los derechos humanos entraron en estos contextos y en los acuerdos estatales específicos. Se parte de la idea de que estos derechos, entraron de manera “periférica”, es decir, que fueron arreglos formales tolerados, pero que no tuvieron una posición central o fundamental dentro de los intereses de los principales actores del Estado (Ansolabehere, 2019). Esto implica que, aunque la agenda e instituciones de derechos humanos tuvieron cabida dentro de los acuerdos estatales, se encontraron supeditados a los proyectos económicos y políticos que guiaron a los Estados. El asunto no es menor, pues implica la forma en que se entienden y construyen estas instituciones, en cómo los actores y derechos serán reconocidos y cómo se aplicarán estos (Ansolabehere, Valdés y Vázquez, 2020: 191-196), además de generar incentivos particulares para los actores de Estado, donde estos aceptan la entrada de demandas entorno a derechos humanos, ahí donde se vean beneficiados en términos de gobernabilidad y legitimidad (Cardenas, 2014: 13). Todo ello impacta en la forma en que el derecho a la no discriminación fue entrando en la lógica del Estado y la manera en que surgen las instituciones en ambos países.

Por todo lo anterior, se reitera el interés de analizar los períodos en que estos contextos ocurrieron. Para el caso de Argentina se manejan los antecedentes al cambio democrático, entre ellos, parte de la dictadura militar, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983 a 1989) y la administración de Carlos Saúl Menem, desde su inicio y hasta la creación del INADI (1989-1995). Para el caso mexicano se planteó como antecedente el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), para seguir con los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), y culminar con el gobierno de Vicente Fox hasta el establecimiento formal del CONAPRED (2000-2003); enfatizando, en ambos casos, en los avatares políticos y económicos, su influencia en los acuerdos estatales y los avances en materia de derechos humanos y cómo se engarzaron con lo político y lo económico.

La intención es observar cómo estos contextos de doble transición (política-económica) y de derechos humanos (contexto institucional) desarrollaron una serie de “oportunidades políticas” para la inscripción de demandas antidiscriminatorias. Sin embargo, los siguientes elementos a desarrollar, intentan retomar una visión del problema que se

acerque más a los actores, reconociendo que no serán solos estos contextos macro y meso los que generen por sí mismos las instituciones que aquí interesan: es necesario que los agentes identifiquen estas oportunidades y las aprovechen.

1.4 El discurso de la discriminación y la no discriminación

Estos contextos dieron pie a una dinámica con lógica propia: el uso del concepto de “discriminación” y del discurso asociado al derecho por la no discriminación. No cabe duda que la aceptación de tratados y convenciones internacionales dio, por sí mismo, una base importante para el empleo de la noción de no discriminación, dado que “es una de las normas declaradas con mayor frecuencia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (Bayefsky, 1990: 2). De esta manera, los instrumentos internacionales servirían como una fuente para la definición de la discriminación/no discriminación y su adaptación a nivel local.

El derecho internacional establecido por la ONU y el sistema legal interamericano se consideran como los dos espacios principales de proliferación del lenguaje no discriminatorio. No es la intención de este apartado ahondar en la discusión que proponen dichos sistemas, pero sí se considera importante reconocer las pautas que brindaron en sus documentos fundamentales, pues de ellos vienen las raíces del derecho por la no discriminación y sus bases teóricas, que serán retomadas por actores particulares para plantear demandas.

Como señala De la Torre (2006b), en términos temporales, la idea de no discriminación aparece por primera vez en la carta de la Naciones Unidas de 1945 (p. 126), en su artículo primero, donde pretende el respeto a los derechos humanos “sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Tres años después, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, vuelve a aparecer la noción de forma implícita, cuando se proclama que la universalidad de los derechos “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”, en su artículo segundo.

Siguiendo con este autor, un grupo de convenciones y declaraciones de la ONU contemplan el derecho a la no discriminación en relación con los objetivos específicos que persigue cada instrumento⁹, pero serán cuatro instrumentos los que definan el problema con

⁹ Por ejemplo, la Convención para Prevenir y Sancionar el Crimen de Genocidio (1948) que protege a grupos nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos, y donde se añade la protección por *pertenencia* al grupo; la

mayor profundidad. En primera instancia se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en 1966 y con vigor desde 1976, que retoma este derecho en varios apartados. En su artículo segundo, a la manera de la Declaración Universal, propone la universalidad de sus derechos “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”; en su artículo tercero proclama la igualdad de derechos entre “hombres y mujeres” y en el cuarto explícita la prohibición de la discriminación, en relación a disposiciones especiales, por “motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”. Más adelante, en el artículo 20, relaciona a la discriminación con el “odio nacional, racial o religioso”, siendo prohibidos estos actos; en el artículo 24 refiere a la discriminación en el ámbito educativo, aludiendo a diversos motivos y a la necesidad de “medidas de protección” para los menores; y en el artículo 26 vincula a la no discriminación con la igualdad ante la ley y prohíbe “toda discriminación” pretendiendo “protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (De la Torre, 2006b: 140-146).

Como segundo documento fundamental está la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1969, donde se define con mayor precisión a la discriminación, retomando: las acciones que constituyen a la discriminación – “distinción, exclusión, restricción o preferencia”-, los motivos – “raza, color, linaje u origen nacional o étnico”-, sus resultados –“anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales”- y las esferas en que ocurre – “política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. Su importancia ha hecho que sirva de “prototipo

Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, aprobada en 1978, que determina al “apartheid, la segregación, el genocidio y la esclavitud” como formas de discriminación racial; la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones de 1981, que explícita el concepto, más no lo define y se asocia a la libertad religiosa o la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992), donde se protegen derechos de estos grupos minoritarios (De la Torre, 2006b: 129-136). A estos deben sumarse instrumentos valiosos como el Convenio 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, de 1960, y la Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza de la UNESCO (1962). El primero ubica a la no discriminación en relación a la igualdad de trato y a la igualdad de oportunidades en el trabajo y el segundo aborda la educación, ahondando en ejemplos específicos de discriminación y en derechos concretos en este ámbito (*idem*: 136-139).

del concepto de discriminación relativo a las distintas formas o manifestaciones de discriminación, así como por los instrumentos que buscan eliminar la discriminación hacia ciertos grupos humanos” (De la Torre, 2006b: 147). La Convención añade, además, la necesaria distinción entre las obligaciones pasivas del Estado (“no incurrir” y “no fomentar” prácticas discriminatorias) y las de carácter activo: tomar “medidas efectivas” e incluso “medidas especiales” para el adecuado desenvolvimiento de grupos discriminados, prohibir, condenar y prevenir los actos y la propaganda de discriminación racial, “promover” la tolerancia y la amistad entre grupos raciales y étnicos.

La misma convención también expresa la necesidad de erradicar las prácticas realizadas por particulares, al referir a “personas, grupos u organizaciones” e invoca una serie de derechos específicos que deben de ser garantizados en su disfrute, divididos en derechos de acceso a la justicia, políticos, de seguridad y protección, civiles y económicos, sociales y culturales.

El tercer gran documento del sistema de Naciones Unidas ha sido la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, cuya aprobación se dio en 1979. Nuevamente, define a la discriminación con base en las acciones –“distinción, exclusión o restricción”-, sus resultados -menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos” y esferas de alcance –“política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”, teniendo por motivo “el sexo”. Como en la convención anterior, se destacan las acciones pasivas y activas del Estado y, a juicio de De la Torre (2006b), adhiere la preocupación por el cambio estructural de la sociedad y la búsqueda de “modificar los patrones socioculturales” en pos de la igualdad entre hombres y mujeres (p. 153-154). A su vez, proclama una serie de medidas a implementar para “asegurar” la igualdad en el goce de derechos en relación a la educación, el empleo, la salud, y otros derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales.

El cuarto y último instrumento fundamental es la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001, que “por una parte, logra recuperar los principios y estándares acumulados en los instrumentos internacionales y regionales en torno a la no discriminación y, por el otro, traza las nuevas líneas a seguir en los próximos años en el combate a la discriminación” (De la

Torre, 2006b: 159). Bajo su declaración y su programa de acción, la Conferencia reconoce “el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia” por motivos “de raza, color, linaje u origen nacional o étnico”, añadiendo “que las víctimas pueden sufrir formas múltiples o agravadas de discriminación por otros motivos conexos, como el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen social, la situación económica, el nacimiento u otra condición”.

Aunado a lo anterior, se contemplan distintos grupos afectados, en específico a los africanos y afrodescendientes, los pueblos indígenas, los migrantes, los refugiados, así como otras víctimas y se reconoce el carácter histórico de la discriminación que viven. Ello, a su vez, permite contemplar la discriminación como un problema ligado a la “distribución no equitativa de la riqueza, la marginación y la exclusión social” (De la Torre, 2006b: 160) y proponer medidas particulares para estos grupos, de tipo pasivo y activo, local y nacional desde los Estados.

Por otro lado, el Sistema Interamericano también dota de un cuerpo legal en que los actores pueden enmarcar distintas demandas ligadas a la discriminación. Dentro de este sistema también se han tomado en cuenta múltiples definiciones del derecho a la no discriminación y del derecho a la igualdad (Gutiérrez Contreras, 2006: 163-164), cuestión iniciada por la propia carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948 que afirma la universalidad de sus derechos “sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo” en su artículo tercero y pretende la garantía del derecho al bienestar material y al desarrollo espiritual en igualdad de oportunidades sin “distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social” en el artículo 45.

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948) fundamenta la igualdad entre “hombres” en su preámbulo y la igualdad ante la ley y del disfrute de sus derechos para todas las personas “sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. Mientras que, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1978 retoma la igualdad ante la ley “sin discriminación” y vinculándose al resto de derechos manifestados en ella (Gutiérrez Contreras, 2006: 165). Además, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 proclama el derecho a la mujer a la vida libre de violencia (artículo sexto), incluyendo el “ser libre de toda forma de discriminación”.

Sin embargo, será la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada en 2001, el único documento legal del Sistema Interamericano que definirá con mayor precisión el concepto de “discriminación”, en tanto “toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales”. A esta definición le suma el debate sobre las medidas especiales promovidas por el Estado, donde estas no serán consideradas como discriminación cuando busquen “promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia”, lo que le permite a la Convención, además, añadir una serie de medidas, pasivas y activas, para la prevención y eliminación de la discriminación en esta población.

Este instrumental legal funciona como lenguaje jurídico “modelo” para ser adoptado en las legislaciones nacionales (Rodríguez Zepeda, 2006b: 41-42). Sin embargo, no se limita a ello, pues es también un vocabulario que sirve para encuadrar (*frame*) demandas y derechos, siendo símbolos externos que “dan legitimidad a los movimientos sociales locales, haciendo sus demandas más convincentes para posibles simpatizantes, audiencias y objetivos más amplios”¹⁰ (Tsutsui *et al*, 2012: 380).

El uso de estos encuadres hace que los grupos sociales orienten sus peticiones mediante la adopción del lenguaje, permitiendo movilizar sus peticiones de forma más efectiva, al maximizar sus demandas, haciendo que su discurso no sea lo suficientemente radical para desincentivar el apoyo de diversos actores (Leca *et al*, 2009: 13). Así, construyen el problema social de su interés mediante narrativas entorno a este, moldeando hechos y proponiendo soluciones, creando identidades grupales y movilizandolos participantes (*ídem*: 12; Nickels y Clark, 2019: 203).

¹⁰ Traducción propia del original: “lends legitimacy to local social movements, making their claims more cogent to their potential constituents, broader audiences, and targets”.

Cabe destacar que este encuadre no implica una repetición pasiva y mecánica del lenguaje internacional. Siguiendo con Tsutsui *et al* (2012), estos símbolos externos o “globales” son mediados con las ideas y nociones locales, se añaden atributos ideológicos y sociales particulares para crear una suerte de “híbrido” donde la interpretación creativa tiene lugar, en un proceso que se ha denominado como “vernaculización” (p. 381). Este encuadre bajo la idea de discriminación será entendido como una “estrategia discursiva” empleada por los actores (Leca *et al*, 2009: 11-14).

Con estas ideas en mente, el argumento sostendría que las definiciones de discriminación y el derecho por la no discriminación fueron retomados y reinterpretados en los debates y procesos que dieron pie al INADI y a la CONAPRED. Esto es interesante dado que las mismas definiciones del derecho internacional no son homogéneas y sirven para un importante análisis sobre cómo entender la discriminación/no discriminación. En ese sentido se destacan dos puntos.

En primer lugar, la capacidad del concepto de “discriminación” para aglutinar distintos grupos discriminados. Dentro del vocabulario jurídico la enunciación de motivos propone una serie de “distinciones” que pueden causar el acto discriminatorio¹¹ y las cuales refieren a problemáticas y grupos sociales. En algunos casos los motivos son muy específicos, como en aquellas convenciones que aluden a algún grupo particular, pero en términos generales, la noción de discriminación permite la conjunción de múltiples sujetos y colectivos, dando la capacidad de encuadrar distintos movimientos. De esta forma, el encuadre bajo las nociones de discriminación/no discriminación, permitiría la orientación de múltiples peticiones, con la pretensión de maximizar su movilización y su alcance ante posibles apoyos (Benford y Snow, 2000: 615).

La segunda discusión que parece pertinente retomar refiere al nivel de acción que poseerá el mandato de no discriminación. Entendiendo que el encuadre permite la construcción de soluciones para las demandas (Benford y Snow, 2000: 616), la no discriminación surge como la forma de combate principal, proponiendo un nivel de incidencia en que plantea ciertas acciones transformativas, pudiendo tener mayor o menor intención de alcanzar soluciones estructurales a los problemas y demandas que plantean

¹¹ Para Bayefsky (1990) los tratados internacionales han seguido dos líneas en el establecimiento de estos motivos: una restringida, dando una lista fija de motivos y una abierta, añadiendo frases que denotan indefinición como “cualquier otra condición” (p. 5-8).

(Vázquez, 2017: 147-150). Aquí se esbozan tres niveles donde se problematizan las nociones de discriminación/no discriminación junto a las acciones que contemplan y las ideas de igualdad que les subyacen:

- 1) Nivel micro o individual, donde el principio fundamental que mueve a la idea de no discriminación es la eliminación de distinciones, diferencias y exclusiones injustificadas (De la Torre, 2006a: 261). Para este principio, existirían exclusiones y distinciones válidas cuando sean consideradas “razonables”, así “entendiendo por ‘razonables’, por ejemplo, que ellas guarden una relación de ‘funcionalidad’ o ‘instrumentalidad’ entre el fin buscado por la norma, y el criterio o categoría escogido para justificar el trato diferente” (Saba, 2007: 173), siendo la capacidad o el mérito individual, la única distinción justificada (*idem*: 177). Así, la igualdad a la que se vincula este mandato no discriminatorio sería una igualdad individualista (*ibidem*), además de una igualdad intrínseca, es decir, de “todos”, donde su aplicación posee un carácter universal - apelando a un conjunto de cualidades que dan esencia a lo humano- (Bobbio, 1993: 68-71). La acción antidiscriminatoria sería un mandato “negativo”, en tanto se da una prohibición a realizar distinciones “irracionales” e injustificadas, por parte del Estado (De la Torre, 2006a: 261) bajo una garantía para ello, aunado a la protección de las víctimas y apelando a la voluntad de los particulares que cometen actos discriminatorios (Rodríguez Zepeda, 2006a: 45-46). Esto último, conlleva la idea de la “sanción” a nivel individual, como una acción transformativa para la consecución de la no discriminación.
- 2) Nivel meso o de derechos, donde la idea de no discriminación se mantiene irremediamente ligada al disfrute de los demás derechos prometidos, por lo que “la no discriminación es la llave de entrada para todas las personas, en condiciones equitativas, a todos los derechos. De esta manera, el derecho a no la no discriminación se presenta como una suerte de *derecho a tener derechos*” (Rodríguez Zepeda, 2006a: 25; cursivas en el original). El mandato antidiscriminatorio pretendería el aseguramiento del disfrute de derechos de los afectados, convirtiéndose en un “metaderecho”, en tanto que determina el respeto de la gama de derechos ofrecida por el Estado hacia todos sus

ciudadanos, y en un subsidiario de las demás garantías, al tener que ser demostrado que otra de estas fue violada, existiendo así una dependencia hacia el resto de derechos (De La Torre, 2006a: 269, 277-278). Este vínculo tan estrecho con la totalidad del instrumental legal del Estado permite rastrear una idea subyacente de igualdad cercana a la igualdad jurídica o de derecho, en tanto el goce igualitario de los derechos que las leyes disponen para todos los ciudadanos (Bobbio, 1993: 75). Las acciones pretendidas en este nivel, conllevaría la obligación del Estado para el ejercicio de los derechos, teniendo la mejora de leyes existentes, la expedición de faltantes y la puesta en marcha de políticas y programas para la mejora de dichos derechos (De La Torre, 2006a: 272; Rodríguez Zepeda, 2006a: 132).

- 3) Nivel macro o estructural. Si bien algunas teorías verían imposible la transformación estructural desde el marco del derecho estatal y el uso de la no discriminación como herramienta de los derechos humanos¹², el principio antidiscriminatorio en este nivel se entiende como el reconocimiento de ciertos grupos afectados por discriminaciones, exclusiones, desventajas y violencias de larga data y de la desigualdad social como un causal de la discriminación en sí (Young, 2000: 77-85; Hernández, 2020: 262-267). Este reconocimiento de desigualdades, formas de opresión y subordinación hacia ciertos grupos sociales obliga a observar una igualdad más profunda (Barrére, 2001: 129-130), como bien pueden ser la igualdad estructural o sustantiva, en donde las condiciones de igualdad serán alcanzadas ahí donde se reconozcan y eliminen estas diferencias injustas de hecho y los tratos sistemáticamente excluyentes (Saba, 2007: 178-179) y la igualdad de oportunidades, buscando el equilibrio del piso de partida entre los miembros de la sociedad para el alcance de sus objetivos (Bobbio, 1990: 76-79). La acción estructural apuntaría, entonces, a los modelos de atención diferenciado para cada grupo sin perder su carácter estructural (Rodríguez Zepeda, 2006a: 132), lo que contempla la puesta en marcha de las

¹² Por ejemplo, una parte de la teoría marxista observa a los derechos humanos como un discurso inherentemente ligado al sistema capitalista burgués y de libre mercado, por lo que, la acción transformativa que plantean no podría romper con las relaciones de dominación de este sistema y, al contrario, ayudan a su reproducción. Para profundizar en el debate véase Vázquez (2017).

llamadas medidas positivas/afirmativas (también denominadas acción afirmativa y discriminación positiva o inversa) a favor de grupos históricamente sometidos y excluidos (*ídem*: 133; Saba, 2007: 194). A ello se le sumaría la tendencia a eliminar condiciones estructurales de desventaja para estos grupos (Rodríguez Zepeda, 2006a: 39), apuntando a la distribución equitativa, en términos materiales y sociales (Bobbio, 1993: 82), así como la reducción y combate de múltiples formas de opresión grupal, sin el desconocimiento de las diferencias de los colectivos (Young, 2000).

Estos niveles no son necesariamente excluyentes ni tan distinguibles entre sí, sin embargo, esta división simplifica con la intención de facilitar el análisis sobre las ideas de discriminación/no discriminación que fueron retomadas de los instrumentos internacionales y cómo se expresaron al momento de creación de las instituciones de interés.

Con estos argumentos se pretende reconocer la importancia de la idea de no discriminación como una base que permitió encuadrar distintos derechos y demandas de múltiples grupos sociales. Para observar esto, se pretende el análisis de los discursos de los actores que vivieron el proceso de creación de estas instituciones, mediante las entrevistas y otras fuentes del momento que den cuenta de cómo se llevó a cabo el desarrollo de las ideas de discriminación y los derechos y demandas que se pretendían alcanzar, así como las leyes finales de creación de CONAPRED y del INADI, donde terminaron por plasmarse las definiciones finales sobre lo que se entendió por discriminación.

El encuadre se dio con reinterpretaciones por parte de los actores internos y la influencia de tratados y convenciones internacionales permitió a los actores adherirse a un conjunto de reglas que gozaba ya de cierta aceptación dentro de Argentina y México y, por ende, abrirse paso en el entramado estatal del momento. Ello no sería posible solo con la adopción de este vocabulario y estos símbolos, pues también es necesario una serie de cambios en la distribución del poder y la movilización de recursos hacia estos actores, cuestión que se abordará a continuación.

1.5 Los actores, sus recursos y sus incentivos

Como ya se ha mencionado, la cuestión de los recursos y del poder, forma parte importante al momento de crear instituciones de Estado, ya que afecta la capacidad de individuos u

organizaciones para establecer sus demandas de manera formal: asimetrías y cambios en el poder, permiten que ciertos actores logren establecer sus preferencias a manera de arreglos institucionales formales (Knight, 1998: 130-133).

Cabe recordar que será el contexto de democratización, por sí mismo, lo que constituirá el primer paso a favor del aumento de recursos de algunos actores, al conllevar la descentralización y relocalización de recursos, políticos y económicos, trayendo como consecuencia, que “más actores se empoderen, la competencia sobre costos y beneficios se incrementa y los resultados sobre asignaciones futuras de poder y recursos sean más inciertas”¹³ (González, 2008: 3). Esto se traduce, en los casos de Argentina y México, como la apertura de recursos y oportunidades políticas a sectores opositores y de la sociedad civil.

De manera similar, la ampliación e institucionalización de derechos humanos, formará parte importante en esta redistribución de recursos; primero, como factor externo expresado mediante redes de activistas que brindaron apoyo a los defensores de derechos humanos y a la sociedad civil en los países con un pasado de violaciones de estos derechos y de autoritarismo y como presión externa -material y moral- de los países occidentales y democráticos hacia estas naciones y, en especial, con Estados con vínculos políticos y económicos fuertes (Keck y Sikkink, 2000: 165-169).

Segundo, y como un factor interno, la aceptación y la creación de instituciones de derechos humanos, servirá como el contexto institucional, ya mencionado, que también funciona como causa para las instituciones que surgen después de este. Siguiendo con Pierson (1992), las instituciones precedentes, generan un *policy feedback*, donde se trastocan la “localización de recursos económicos y políticos, modificando los costos y beneficios asociados con estrategias políticas alternativas y, consecuentemente, alterando el desarrollo político posterior”¹⁴ (p. 360). Así, el contexto institucional, en este caso de derechos humanos, permite y constriñe la movilización de recursos, la formación y acción de grupos y actores y las opciones de estos al momento de establecer nuevos arreglos institucionales (*ídem*: 363-364; Capoccia, 2017: 1102).

¹³ Traducción propia del original: “more actors become empowered, competition over costs and benefits increases, and outcomes about future allocation of power and resources become more uncertain”.

¹⁴ Traducción propia del original: “influencing the allocation of economic and political resources, modifying the costs and benefits associated with alternative political strategies, and consequently altering ensuing political development.”

Este aumento de recursos e incentivos para crear instituciones será utilizado por los individuos y grupos para el establecimiento de un nuevo resultado institucional. El aprovechamiento de estas oportunidades puede provenir desde distintos sectores sociales, pero el análisis aquí se enfoca en dos: los actores estatales y los no estatales o de la sociedad civil. Para los primeros, que se ubican en un lugar de privilegio para el acceso a recursos e información y la toma de decisiones (Capoccia, 2017: 1110), la creación de instituciones suele funcionar para mantenerse el orden existente y conservar su posición, siguiendo los argumentos de Knight (1998) de que los actores buscarán los arreglos que les favorezcan más en términos distribucionales (p. 123).

En este sentido, las instituciones de derechos humanos -y en general, todas aquellas que funcionen para ampliar derechos, regular y hacer rendir cuentas al Estado- serían vistas como costosas para los actores estatales, ya que pueden ser utilizadas para controlar, limitar o sancionar sus acciones (Cardenas, 2014: 56). Por ello, es necesario entender el valor de este tipo de instituciones para el Estado en términos de “legitimidad”, esto significa que, crear un cuerpo institucional relacionado con los derechos humanos y las rendiciones de cuentas, tiene la pretensión de generar una imagen de credibilidad y transparencia hacia el gobierno en turno; imagen que sirve de manera interna, abriendo ciertos espacios a opositores y sociedad civil y permitiendo algunos temas en la agenda pública sin perder el control de dicha agenda, y de manera externa, intentado mejorar el prestigio del país ante audiencias internacionales (*ídem*, 5-9; Brinks *et al*, 2020: 25). Así, se estaría dando una “emulación estratégica”, mediante la cual, al crear estas instituciones de regulación y auto-control, se logra retener la autoridad al dar señales de un compromiso frente a las reglas, la justicia y la democracia (Cardenas, 2014: 13, 58), creando instituciones a las que se les ve un beneficio político frente a un bajo costo al llevarlas a cabo (Brinks *et al*, 2020: 25).

Sin embargo, para que estas instituciones sean consideradas como una posibilidad para los actores estatales, es necesaria la presencia de condiciones específicas, donde el Estado reciba “incentivos estratégicos” -usualmente frente a algún problema- y existan “períodos de ambigüedad de las normas, cuando los compromisos normativos de los actores (y la posible autoridad) se abren a la interpretación”¹⁵ (Cardenas, 2014: 58-59). Estos

¹⁵ Traducción propia del original: “(...) periods of norm ambiguity, when an actor’s normative commitments (and possibly authority) are open to interpretation”.

períodos pueden ser de carácter regulatorio, donde se presentan puntos críticos en las instituciones que potencian las alternativas de los actores y las reglas existentes se reinterpretan y ponen a debate; surgir ante la necesidad externa de mejorar la imagen para el escrutinio internacional; y/o nacer a partir de las propias violaciones y abusos del Estado, al verse obligados a abrirse a la crítica tanto de actores internos y externos (*ídem*: 58-61). Cardenas conceptualiza estos *momentos* como “momentos regulatorios”, de “obligaciones externas” y de “abuso organizado” (*ibidem*) y son períodos de tiempo donde la pérdida de autoridad y legitimidad del Estado genera los incentivos para la implementación de estrategias que le permitan reparar estos daños.

Estos períodos de ambigüedad normativa, además, abren espacios políticos y permiten la reinterpretación de reglas pues impulsan al Estado a generar nuevos compromisos, posibilitando a actores opositores y a la sociedad civil para dar entrada a nuevas ideas a la agenda pública (Cardenas, 2014: 59). En ese aspecto, estos momentos pueden ser generados por “eventos desencadenantes” que obligan al Estado a invertir mayor atención o recursos a ciertos problemas (Capoccia, 2017: 1112) y servirán como “oportunidades políticas”, que pueden ser identificadas y aprovechadas por los actores no estatales para evitar cualquier sanción o inhibición por parte de actores estatales, inscribir sus demandas en esferas de negociación dentro del Estado y lograr el apoyo de grupos de poder para dar origen a nuevos resultados formales (Rao *et al*, 2000: 242; Maguire *et al*, 2004: 658).

De esta forma, los actores podrán aprovechar esta oportunidad política con el uso de diferentes estrategias y de los recursos con los que cuenten. Leca *et al* (2009) agregan que será tanto la posición en las relaciones sociales y las capacidades para movilizar recursos, las que determinarán si los actores logran establecer la institución (p. 12-15). Estos recursos no son solo materiales, pudiendo ser “intangibles”, como son el capital social y la legitimidad (*ídem*: 15), definiendo el primero como la posición del actor dentro de las relaciones sociales, lo que le provee de apoyo político e información e impacta en su habilidad para influenciar y atraer la acción de otros, y la legitimidad como la medida en que las acciones y valores de estos actores son socialmente consideradas como congruentes con los valores y expectativas del contexto en que se llevan a cabo, lo que les ayuda a obtener apoyos y generar cambios (*ídem*: 15-16). Son estos recursos los que, junto a las estrategias, determinarán si los actores logran congregar a otros grupos de apoyo e incluso a élites y formar alianzas para que la

demanda tenga el peso suficiente para ser recibida por el Estado (Maguire *et al*, 2004: 658; Leca *et al*, 2009: 11).

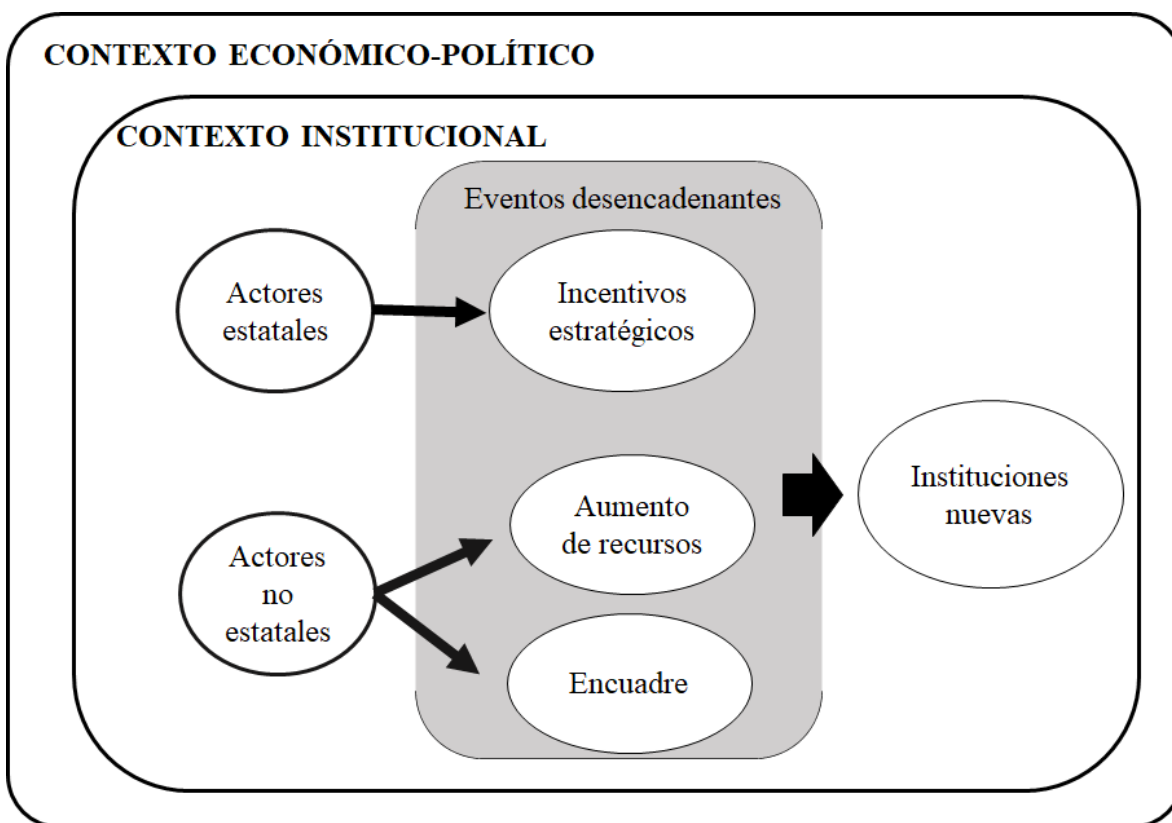
Bajo estos argumentos, se observa cómo los contextos económicos y políticos de gran alcance y el contexto institucional generan, en ciertas condiciones, las oportunidades políticas que harán que tanto los actores de Estado tengan los incentivos estratégicos para crear instituciones novedosas, como darán los recursos y capacidades a los actores de la sociedad civil para aprovechar estos incentivos e introducir sus demandas en el ámbito estatal. Este proceso, estrechamente vinculado al poder, se pretenderá observar en esta investigación, al analizar los eventos y actores principales en la narración de los hechos por parte de los entrevistados y en las fuentes documentales.

1.6 Conclusiones del capítulo

Se han desarrollado los elementos que se consideran fundamentales para entender cómo se crearon las dos instituciones antidiscriminatorias, el INADI y el CONAPRED. Sin embargo, hace falta unirlos en tanto proceso, pues por separado son factores que no pueden explicar por sí mismos el origen institucional. Como bien se ha mencionado, los contextos, político-económico e institucional funcionan como elementos de carácter macro y meso, en tanto condiciones, que abren, limitan y moldean, brindan oportunidades, recursos y marcos de interpretación para los actores.

Estos, además, deben identificar y aprovechar estos contextos y emplear los recursos de poder y los discursos a su mano, adoptándolos a las circunstancias y poniendo en marcha un conjunto de estrategias, políticas y discursivas, para lograr mayor capacidad de negociación y maximizar sus demandas o intereses. De igual manera y como se ha dicho antes, se identifican las diferencias entre actores estatales y no estatales, pues los primeros, que ya cuentan con recursos, necesitarán “incentivos” para aceptar estas demandas. Para ello, se hace uso de la idea de “evento desencadenante”, en tanto momento clave que genera estos “incentivos estratégicos” para los actores de Estado, como impulsa los recursos y las estrategias discursivas, en particular el encuadre, de los actores de la sociedad civil. Viendo este desarrollo conceptual de forma esquemática, sería algo así:

Esquema 1. Vista teórica del proceso de creación institucional



Fuente: elaboración propia.

Tomando como guía teórica esta argumentación, se plantean observar estos elementos en los procesos que dieron origen al CONAPRED en México y al INADI en Argentina y entenderlos como mecanismos causales, esto es, como factores con un alcance explicativo medio, que transmiten fuerzas causales de los contextos en que ocurren a resultados concretos (Tilly, 2001: 24; Beach y Pedersen, 2013: 32-34), concordando así, con la pretensión de vincular los contextos con los elementos a nivel de los actores para entender la creación de estas instituciones. La profundización de esta mirada “mecanicista” se realizará en el siguiente capítulo en el que se pretende justificar las herramientas metodológicas aquí empleadas, mientras que los elementos contextuales serán objeto del capítulo tercero, y los mecanismos en relación al poder y estrategias de los actores se verán en el cuarto.

Antes de pasar a ello, se considera importante tocar el tema de por qué se crean las instituciones en sí mismo: de todo el universo de resultados políticos que los actores pueden elegir ¿por qué escoger crear una institución? ¿por qué no instalar las demandas en instituciones ya dadas? Para intentar responder estas interrogantes, vale la pena recuperar las

ideas sobre lo qué es una institución, con la intención de vislumbrar a qué se debe que un proceso particular, como el que se ha detallado, tenga por resultado la creación de este tipo de arreglos.

A pesar de las diferencias entre corrientes, los institucionalismos parten de algunas cuestiones básicas por las cuáles una institución es reconocida como tal, destacando, primero, que poseen la capacidad de trascender al individuo, involucrando cuestiones colectivas y con potencialidad de ser estructurales (Peters, 1999:18). En segundo lugar, y relacionado al primero, es que afectan al comportamiento de los individuos, intentado constreñir sus acciones y en tercero, condensan algún conjunto de valores y significados compartidos colectivamente. Por último, intentan generar algún tipo de estabilidad a través del tiempo (*ibidem*).

Desglosando estos puntos se entiende que los resultados institucionales pueden entenderse como significados y prácticas compartidas y que se organizan socialmente a través de reglas (March y Olsen, 1996: 249). Ello, visto desde una mirada que recupera la agencia de los individuos, se puede observar con la ya mencionada idea de DiMaggio de que los actores “organizados”, concretan “intereses que valoran mucho” al crear un nuevo conjunto de reglas (DiMaggio, en Lawrence y Suddaby, 2006: 215). En ese sentido, las instituciones cristalizarían intereses o preferencias valorados colectivamente.

La “constricción” de otros actores estaría relacionado con la cuestión del poder, pues las instituciones “son concebidas como producto de los esfuerzos por algunos para limitar las acciones de otros con los que interactúan” (Knight, 1998: 19). De esta manera, se pretendería limitar el comportamiento y las elecciones de los individuos, estableciendo atributos que permiten (*may*), obligan a hacer (*must*) o prohíben (*must not*), acciones o resultados esperados en tanto objetivos y las condiciones para efectuarlos, así como las sanciones llevadas a cabo al no seguir las reglas establecidas (Crawford y Ostrom, 1995: 582-586). Estos atributos pueden ser “(1) especificar actores y sus roles; (2) requerir, permitir o prohibir ciertas conductas; y (3) definir las consecuencias del cumplimiento o incumplimiento del resto de reglas”¹⁶ (Brinks *et al*, 2020: 7)

¹⁶ Traducción propia del original: “(1) specifying actors and their roles; (2) requiring, permitting, or prohibiting certain behaviors; and (3) defining the consequences of complying or not complying with the remaining rules.”

En sentido similar, Tilly (1998) identifica la institucionalización de demandas por derechos como producto de cuatro condiciones:

- 1) que tanto el solicitante como a quien se exige la demanda pueden recompensar o castigar al otro de alguna forma relevante; 2) que los dos efectivamente negocian esas recompensas y castigos; 3) que uno u otro negocian con terceros actores interesados la realización de la demanda y que actuarán en el futuro para garantizarla demanda en cuestión, y 4) que los tres o más agentes de un reclamo tienen identidades perdurables y relaciones entre sí. (en Valdés, 2020: 79-80).

El último punto de Tilly, toma en cuenta la cuestión de la estabilidad a lo largo del tiempo. Al establecer los arreglos institucionales, los actores estarían tomando en cuenta no solo el momento presente, en que ocurre el resultado, sino una expectativa a futuro en la que las reglas impuestas sigan afectando, tanto a los actores que las establecieron, como a los otros (Knight, 1998: 17-18). De esta forma, las instituciones pueden suponer un cambio o una continuidad dentro de un orden existente, instaurando un arreglo un tanto más favorable para actores con menos poder, o reforzando el statu quo ya existente (*ídem*: 148).

Aquí se reitera que son los actores los que buscan concretar estas expectativas en las instituciones recién surgidas. Por una parte, condensar en ellas sus preferencias y/o valores; por otro, impactar en los recursos, la distribución o las relaciones de poder vigentes al momento de establecerlas; y, por último, garantizar, de alguna forma, la perdurabilidad de la institución. Así, serían los esfuerzos conscientes de los actores los que buscarían lograr con estas expectativas, esto significa que la creación de instituciones es un fenómeno consecuencia de la agencia de los individuos.

Capítulo 2. Notas metodológicas

En este capítulo se explicitan las herramientas y el diseño metodológico utilizados para esta investigación, intentado plantear una mirada procesual y mecanicista de los orígenes de las instituciones antidiscriminatorias que retome la idea de mecanismos causales a nivel de los actores, sin ignorar su vínculo con los contextos en que ocurren, para lograr dar una explicación a la creación de este tipo de instituciones. En un primer momento se expone la pregunta de investigación, que pretende dar cuenta ya de esta mirada mecanicista, así como los objetivos de la investigación para los dos casos seleccionados. En segundo momento se desglosa el diseño metodológico, retomando la idea del rastreo de procesos y cómo se pone en práctica para la identificación de cada mecanismo. Por último, se plantea la hipótesis de investigación, así como explicaciones alternativas que serán tomadas en cuenta para fortalecer la explicación del origen del INADI y el CONAPRED.

2.1 Pregunta, objetivos y selección de casos

Como se delineó en la introducción, la discriminación se presupone como un problema grave e históricamente relevante para todos los países de América Latina y que, sin embargo, ha tenido respuesta en solo algunos de los Estados que conforman esta región. Así, de manera inicial se pregunta ¿por qué se crean este tipo de instituciones? Cuestión para la cual se ha retomado la discusión institucionalista y de creación de instituciones, sobre todo, aquellos debates en estas que recuperan los elementos a nivel “micro”, de los actores, y los vinculan con los contextos en que ocurren -es decir, el nivel macro-. Observando este vínculo como “procesos”, la explicación se complejiza, al retomar los elementos de corte micro como “mecanismos” que transmiten fuerzas causales de los contextos en que se desenvuelven a los resultados institucionales concretos, cuestión que se profundizará más adelante. De esta manera, la pregunta inicial da lugar a una pregunta de investigación que se ajusta a esta mirada procesual y mecanicista y será: ¿qué mecanismos dan como resultado a instituciones antidiscriminatorias?

Para intentar dar respuesta a esta pregunta, se tiene por objetivo principal de la investigación comprender cómo ocurrieron los procesos que dieron origen a dos instituciones antidiscriminatorias de la región: el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) de Argentina y el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) de México. Mientras tanto, el objetivo específico es identificar los

mecanismos a nivel de los actores que ocurrieron dentro de dichos procesos. De esta forma, se entiende que la creación de este tipo de instituciones es producto de procesos compuestos por elementos vistos en tanto “mecanismos”, es decir, patrones causales que concretan resultados (Bengtsson y Ruonavaara, 2017: 53), con un alcance explicativo “relativamente general”, esto es, que pueden aplicarse a más de un caso concreto (Tilly, 2001: 24). Bajo esta óptica, los mecanismos poseen poder explicativo, siendo “mecanismos causales”, permitiendo romper con la lógica lineal de explicación donde un factor es tomado como la causa de un resultado ($X \rightarrow Y$), en favor de un entendimiento de la causalidad como una dinámica donde la interacción de causas, entrelazadas en uno o más mecanismos, produce el resultado ($X \rightarrow \text{mecanismo(s)} \rightarrow Y$) (Beach y Pedersen, 2013: 25-26, 30).

La capacidad de generalización de los mecanismos causales permite su portabilidad y comparación entre casos, siempre y cuando, se reconozca los contextos en que estos ocurren (Falleti y Lynch, 2009: 1145). De ahí que sea posible observar mecanismos similares en contextos parecidos, dando lugar a resultados también similares. Así, al seleccionar dos casos se busca aprehender estos mecanismos como elementos teóricos con posibilidad de ser aplicables fuera de los casos tomados individualmente y, observando patrones similares, localizar mecanismos causales que puedan explicar los procesos de creación del INADI y del CONAPRED, a partir de similitudes empíricas surgidas y, a ello, añadir factores y eventos específicos de cada caso que ayuden a profundizar en su explicación particular (Beach y Pedersen: 35-36). Este procedimiento no puede ser entendido como comparativo como tal, al faltar un análisis de las diferencias entre casos, limitándose a las similitudes entre mecanismos causales (Bengtsson y Ruonavaara, 2017: 46, 48), siendo así un estudio paralelo de casos (Beach y Pedersen, 2013: 73), donde se intentan obtener procesos y mecanismos similares para generar una base útil para futuras investigaciones.

La selección de estos casos corresponde a que ambas son instituciones nacionales, es decir, cuyo ámbito de acción pretende abarcar la totalidad de sus países y que cuentan con autonomía en sus leyes fundacionales (ambas aparecen como organismos “descentralizados”), pero que se encuentran supeditadas a otros entes gubernamentales desde su establecimiento: el CONAPRED ante la Secretaría de Gobernación mexicana y el INADI

frente al Ministerio del Interior¹⁷ de Argentina. También se tomó en cuenta que surgieron en períodos cercanos de tiempo (1994-1997 para INADI, 2001-2003 para CONAPRED).

Por otra parte, se descartaron el resto de instituciones que tenían “discriminación” como objetivo explícito en su nombramiento ya que: fueron menos visibles (sin sitios webs propios, espacios con los que sí cuentan el INADI y el CONAPRED), algunas de estas se especializan en un tipo de discriminación (por ejemplo, el Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo de Colombia, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los pueblos indígenas y el Instituto Nacional contra la Discriminación Racial de Venezuela) y porque no poseen el grado de descentralización, al ser comités o comisiones dentro de otras entidades (el Comité Nacional contra el Racismo y toda forma de Discriminación de Bolivia es parte del Ministerio de Culturas; la Comisión Nacional contra la Discriminación dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos peruano; y la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación de Uruguay funciona bajo el mandato del Ministerio de Educación y Cultura).

2.2 Diseño de investigación

Para identificar empíricamente los mecanismos causales, se echa mano del llamado “rastreo de procesos” (*process-tracing*), herramienta analítica que permite profundizar en los casos al dilucidar cómo es que los mecanismos contribuyen para alcanzar un resultado (Beach y Pedersen, 2013: 4-5). Se propone no limitar el empleo del rastreo de procesos en alguno de los tipos que proponen Beach y Pedersen (2013)¹⁸, sino aprovechar sus múltiples ventajas para analizar los procesos de las instituciones antidiscriminatorias. Por una parte, el rastreo de procesos pretende “elaborar una explicación mínimamente suficiente para un resultado particular, definiendo suficiencia como una explicación que da cuenta de todos los aspectos

¹⁷ Para 2005, el INADI pasaría al ámbito de acción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

¹⁸ A saber: de prueba de teoría (*testing-theory process tracing*), donde se buscan los mecanismos que explican la relación entre una variable independiente y una de resultado, conceptualizándolos previamente y probándolos con los datos recolectados; de construcción de teoría (*theory-building process tracing*), donde se usan los datos empíricos del caso o casos para desarrollar planteamientos teóricos generalizables a otros; y el de explicación de resultados (*explaining-outcome process tracing*), que plantea explicar satisfactoriamente un resultado concreto (Beach y Pedersen, 2013: 9-22).

importantes del resultado sin presentar partes redundantes”¹⁹ (p. 18), profundizando, así, en los casos en sí mismos, los cuales se entienden como resultados particulares e interesantes a investigar (*ibidem*).

Así, el uso del rastreo de procesos se considera el método analítico de mayor pertinencia para esta investigación, pues permite profundizar en los casos de interés y tener una vista procesual y mecanicista de estos. La mirada mecanicista conlleva la idea de que hay “fuerzas causales”, siendo transmitidas a lo largo de los mecanismos (Beach y Pedersen, 2013: 32-34), lo que plantea entenderlos y ubicarlos en diferentes niveles de análisis (desde lo macro-estructural a las acciones micro-individuales) (*ídem*: 40-43). Esto resulta coherente con la pretensión de la investigación de vincular los contextos de gran alcance -que desde la perspectiva del rastreo de procesos se entienden como condiciones iniciales-, con los agentes y sus acciones. Será en este nivel de los actores donde se contemplan los mecanismos causales, a la manera de Bennett quien los define como “procesos a través de los cuales los agentes con capacidades causales operan en contextos específicos para transferir energía, información o materia a otras entidades”²⁰ (en Beach y Pedersen, 2013: 25), propuesta que va a la par del argumento institucionalista que ve en los individuos a actores capaces de identificar y aprovechar las condiciones estructurales para generar cambios y establecer arreglos políticos (Lawrence y Suddaby, 2006: 215-216; Leca *et al*, 2009: 3).

Siguiendo con Beach y Pedersen (2013), el rastreo de procesos, en la práctica, suele ser un proceso iterativo donde suelen acontecer caminos de inducción y deducción (p. 19). Sin duda, ese es el camino recorrido por esta investigación, que contó con etapas guiadas por la teoría, mientras otras surgieron a partir del contraste con los datos empíricos. Para Brill *et al* (2017), las primeras serán “entradas deductivas” y las segundas, “entradas inductivas”, formando parte normal de la investigación científica y en particular, del rastreo de procesos (p. 661).

En ese sentido, para este trabajo, una primera entrada reconoce la importancia de los contextos como condiciones que constriñen, tanto como permiten, a los actores alcanzar un

¹⁹ Traducción propia del original: “(...) to craft a minimally sufficient explanation of a particular outcome, with sufficiency defined as an explanation that accounts for all of the important aspects of an outcome with no redundant parts being present”.

²⁰ Traducción propia del original: “processes through which agents with causal capacities operate in specific contexts to transfer energy, information or matter to other entities.”

arreglo político (Leca *et al*, 2009: 4-5). Estos, más que ser mecanismos como tales, se entienden como los “aspectos relevantes de un escenario (analítico, temporal, espacial o institucional) en que las condiciones iniciales (probablemente) contribuyen a producir un resultado de alcance y significado definidos vía un mecanismo causal o un conjunto de mecanismos causales”²¹ (Falleti y Lynch, 2009: 1152). Así, se presuponen como elementos de gran alcance en que se desarrollan los mecanismos explicativos que dan resultado a las instituciones, pero que se consideran insuficientes para entender su origen.

Usando la literatura como guía se toman los contextos políticos y económicos (transición a la democracia y neoliberalismo, o “doble transición”), aunados al contexto institucional (principalmente de derechos humanos), como punto de partida para presuponer la introducción de incentivos para los actores estatales, así como recursos políticos y discursivos a los actores no estatales para dar entrada a la demanda por la no discriminación. Para entender y desarrollar estos contextos se propone la revisión de literatura entorno a las condiciones políticas, económicas y de derechos humanos en ambos países, enfocándose a los períodos que, convencionalmente, se han denominado como “transición democrática”.

Para Argentina, entonces, se toman en cuenta los antecedentes al cambio democrático, entre ellos, parte de la dictadura militar, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983 a 1989) y la administración de Carlos Saúl Menem (1989), desde su inicio y hasta la creación del INADI (1997). En México teniendo de antecedente el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), para seguir con los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), y culminar con el gobierno de Vicente Fox hasta el establecimiento formal del CONAPRED (2000-2003). Dentro de esta revisión se pretende encontrar cómo ocurrieron los procesos de transición política y económica, así como la entrada de la agenda de derechos humanos a los países en cuestión y cómo se relacionaron entre sí, esto es, vislumbrar el papel que jugaron el discurso y las instituciones de derechos humanos en los acuerdos estatales.

Aterrizando en los procesos y sus mecanismos, cabe señalar que se conocían los resultados, es decir, el establecimiento de ambas instituciones antidiscriminatorias (Y). Por la pretensión de la investigación, cuyo enfoque intenta mirar a los actores como los “emprendedores” que dieron origen a estas instituciones, y como “demandantes” de la no

²¹ Traducción propia del original: “the relevant aspects of a setting (analytical, temporal, spatial, or institutional) in which a set of initial conditions leads (probabilistically) to an outcome of a defined scope and meaning via a specified causal mechanism or set of causal mechanisms.”

discriminación, se planteaba a estos como factor explicativo (X). Ellos entran en la categoría denominada como “actores no estatales”, en contraste con “actores estatales” como aquellos que se ubican en una posición de toma de decisiones dentro del Estado y dentro del acuerdo estatal del momento. Sin embargo, se desconocían los individuos o colectivos concretos y la relación entre estos.

Ante ello, la recolección de datos buscó identificar a los actores como tal, recuperar sus experiencias dentro de los procesos, su relación con agentes de gobierno y en general, la narración de los hechos y eventos que dieron lugar a estas instituciones, ya que eran desconocidos previamente. Para ello se plantearon entrevistas semiestructuradas basadas en un breve guion de preguntas orientadas por estos intereses (ver anexo 1), modalidad de entrevista que permite dar mayor fluidez a la conversación y apertura para tratar otras cuestiones (Schwartz y Jacobs, 1984: 63-72). Se estableció entrevistar a actores que participaron en estos eventos de manera directa y, reconociendo que estos acontecimientos son relativamente añejos y que muchos de estos participantes pueden formar parte de élites políticas o académicas, se utilizó la técnica de “bola de nieve” (*snowball*) para lograr las entrevistas, lo que implica identificar y acceder a algunos de los actores involucrados y pedir a estos referencias y contactos para dar con otros posibles entrevistados y, así sucesivamente, hasta que el número de entrevistas satisfaga la saturación de datos o hasta que los nombres se repitan (Tansey, 2007: 770).

Ante la dificultad de que estos contactos se consiguieran de manera fluida y rápida para los tiempos de investigación, así como los obstáculos provenientes de las medidas sanitarias impuestas por la pandemia de COVID-19 que coincidió con estos tiempos, se utilizaron también fuentes documentales: testimonios de actores del momento encontrados en libros e informes y las leyes de creación de las instituciones, así como sus respectivos diarios de debate en los legislativos de ambos países.

Los datos recabados se analizaron cualitativamente. Para las entrevistas predominó el análisis narrativo para la identificación de eventos, tiempos y actores con la idea de conocer la historia de origen de las instituciones. Además, se planteó el rastreo de patrones de acción, interacción y sucesos clave, lo que permitió su codificación a manera de mecanismos causales. Este proceso contó con momentos de deducción e inducción, esto es, mecanismos que se construyeron previamente, guiados por la teoría y se buscaron a partir de ello, y otros

que surgieron inductivamente por la confrontación misma con los datos (Brill *et al*, 2017: 661), surgiendo tres categorías: “recursos de poder”, “incentivos” y “encuadre”, que se detallarán en breve. Para los documentos se siguió un procedimiento similar, realizando un análisis textual e identificando estos códigos en los textos. Esta codificación se realizó con el uso de un *software* de análisis cualitativo de datos²².

Para el primer mecanismo se generó una entrada deductiva, dado el interés de la investigación y retomando múltiples obras del institucionalismo que enfatizan la cuestión del poder para la creación de instituciones (p.e. Peters, 1999; Knight, 1998, Pierson, 2015). Particularmente, se tenía por presupuesto la idea de que será un cambio -en específico, un aumento- en el poder, lo que habilita a ciertos actores para establecer sus preferencias a manera de arreglos institucionales formales (Knight, 1998: 130-133).

A partir de una perspectiva básica de poder, donde este es la capacidad que tienen los agentes para influir en un resultado político (Lukes, 2007: 6) se planteó que este “cambio” puede ser identificado a través de recursos de poder. Dichos recursos pueden ser tangibles o intangibles: los primeros serán aquellos recursos materiales, principalmente, económicos (pero pueden ser también insumos o personal, por ejemplo); mientras los intangibles son los que poseen un carácter social, cultural o simbólico, como serían el capital social (la posición en las relaciones sociales que provee a los actores de apoyo o información para realizar su objetivo), la legitimidad (la medida en que las acciones y valores de estos actores se consideran congruentes los valores y expectativas sociales) y la autoridad formal (capacidad reconocida oficialmente para la toma de decisiones) (Leca *et al*, 2009: 15-16).

Para la identificación empírica de un aumento en estos recursos se observó la existencia de una modificación en la cantidad o el acceso a estos recursos por parte de los actores no estatales, que son los que necesitan este aumento de poder para mejorar su capacidad de negociación frente a los actores de Estado. Esta modificación sería un cambio en el *stock* o el flujo de recursos o una transformación a nivel social, que impacta en la imagen, la posición o las relaciones de los actores o su acceso a instancias de poder político o de producción cultural (Pierson, 2015: 134-138). Observar esta modificación conlleva un aspecto temporal, ubicando en los datos el momento previo a este cambio (T₁) y el posterior (T₂).

²² MAXQDA Analytics.

También de forma deductiva, se tomó a consideración la existencia de incentivos para los actores estatales para darle entrada a las demandas por no discriminación. Los incentivos funcionan como elementos que impulsan a la toma de acción por parte de los individuos. Partiendo de la literatura sobre creación de INDH, se presupone que el tema antidiscriminatorio, por su estrecha vinculación a los derechos humanos, genere “incentivos estratégicos”, lo que les permite afrontar problemas políticos mediante compromisos, mejorando la gobernabilidad en momentos específicos donde esta se ve expuesta (Cardenas, 2014: 52-57) y/o brinda una imagen comprometida con los derechos humanos, que expone favorablemente a los gobernantes hacia audiencias internacionales (Brinks *et al*, 2020: 25).

En ese sentido, se planteó identificar la existencia de estos problemas políticos para los gobiernos en turno, al observar períodos o eventos concretos que fueran vinculados con la creación de las instituciones y el impacto que estos tenían en términos del poder o la legitimidad de los actores estatales principales. Probar si estos momentos generaron incentivos directos en dichos actores, hubiera planteado entrevistas con estos, las cuales no se consiguieron. Entonces, se recurrió a los datos recolectados de otros actores, para analizar la relación con agentes de gobierno, si fueron invitados por estos y cuál fue su participación en los procesos de creación.

También se observa, como un aproximado de estos incentivos, si el proyecto de establecimiento de estas instituciones antidiscriminatorias fue ligado al tema de los derechos humanos y si existió alguna exposición del proyecto en plataformas internacionales, lo que concordaría con las expectativas teóricas de que los derechos humanos poseen este carácter de “prestigio” ante audiencias foráneas (Brinks *et al*, 2020: 25).

Cabe destacar que esta entrada deductiva contó con un punto inductivo al momento de contrastar los datos, pues se encontraron evidencias de eventos concretos que generarían este aumento de recursos esperado. Estos eventos no se ven como mecanismos como tal, sino como acontecimientos delineados temporalmente que, teniendo características específicas para cada caso, poseen otras posibles de generalización (Falleti y Mahoney, 2016: 189). Aquí se entiende que los eventos encontrados modificarían la exposición mediática del tema de la discriminación y la visibilidad de los actores que movilizaban esa demanda, desarrollando así, lo que se ha denominado como recursos intangibles.

De esta forma, se entendieron estos acontecimientos como “eventos desencadenantes” *-triggering events-* (Capoccia, 2017: 1112), los cuales producen este aumento de recursos para los actores no estatales, pero a su vez, son vistos como problemas que requieren tratamiento por los actores gubernamentales y plantean una apertura de las normas de Estado, permitiendo la inscripción de demandas ciudadanas. Así, se pretendió identificar estos supuestos teóricos en los eventos encontrados para los casos, es decir, observar si, por un lado, aumentan los recursos de los actores no estatales, y a su vez, generan alguna respuesta política por parte de los actores estatales.

En los primeros datos recabados, se observaba la importancia que tenían los instrumentos jurídicos internacionales para la construcción de la noción de discriminación y la no discriminación, por parte de los actores no estatales. Ello conformó otra entrada inductiva que llevó a hablar del uso del encuadre como otro mecanismo del proceso, entendido este como una estrategia discursiva, que implica la (re)construcción de significados para la realidad social y donde se pone en juego la agencia de los individuos (Benford y Snow, 2000: 614). Esta estrategia es muy rica y compleja, pudiendo tener múltiples objetivos como organizar experiencias, movilizar ideas, moldear hechos, configurar demandas para maximizar su resonancia y apoyos y proponer soluciones, entre otros (*ídem*: 613-622, Nickels y Clark, 2019: 203). Sin que sea obligatorio, algunos autores proponen el uso de símbolos y discursos externos como parte del uso del encuadre (Tsutsui *et al*, 2012: 380).

De esta forma, para comprobar la existencia de este mecanismo se buscaron y retomaron datos que explicitaran el uso de instrumentos internacionales por parte de los actores. También se analizaron documentos oficiales, identificando si se hacía uso del lenguaje jurídico internacional en relación a las nociones de discriminación/no discriminación, como modelo para la discusión y para las legislaciones que surgieron en los respectivos procesos. Además, se considera que los conceptos de discriminación y no discriminación, dada su característica vinculatoria de múltiples grupos y derechos, permiten un encuadre específico. Es decir, presuponiendo que uno de los grandes móviles para el encuadre bajo estos conceptos fue orientar las demandas de los actores no estatales, se pretendió rescatar los grupos sociales, las demandas y los derechos específicos relacionados a dichos conceptos, como prueba de este encuadre que aglutina muchas causas sociales.

Otra característica del encuadre es la capacidad de construir soluciones para los problemas identificados (Benford y Snow, 2000: 616). En el debate teórico de la no discriminación, se sugieren múltiples planos de incidencia para su combate, esto es, niveles de acción en los que se puede llevar a cabo la respuesta antidiscriminatoria, que van desde lo micro a lo macro, de acuerdo a qué tanto pretendan alcanzar soluciones de carácter estructural (Vázquez, 2017: 147-150).

Por ello, se ha planteado ubicar el encuadre dentro de tres niveles de discriminación/no discriminación, analizando el contenido de las fuentes de información con el objetivo de observar cómo fue que los actores pusieron en discusión estos conceptos - aunados a la noción de igualdad- y tocaron uno o más niveles de acción planteados en el marco teórico: micro, meso o macro; el primer nivel como la prohibición y sanción de la discriminación, entendida esta como distinciones injustificadas e irracionales, vinculada a una igualdad de trato neutral, donde se busca eliminar estas distinciones, apelando al castigo y a las voluntades individuales; el segundo donde la discriminación se vincula al acceso y disfrute de una gama de derechos, proponiendo la modificación de leyes y la puesta en marcha de programas para garantizar una igualdad jurídica; el tercer nivel pone en juego la idea de discriminación estructural, observando desigualdades, opresiones y subordinación histórica hacia ciertos grupos, intentado deshacer estas desventajas bajo una idea de igualdad de hecho o de oportunidades que obliga a contemplar las llamadas acciones afirmativas. Sin que estos sean excluyentes en su totalidad, se esboza su distinción para fines analíticos y se propone los siguientes argumentos y conceptos observables, para cada nivel, y que serían identificables en los datos recolectados:

Tabla 2. Observables de los niveles en los conceptos de discriminación/no discriminación

Nivel	Conceptos o argumentos a identificar
Micro	Prohibición de discriminación, sanciones, eliminación de distinciones, apelación a voluntades y trato igualitario/ igualdad de trato.
Meso	Acceso, disfrute o goce de derechos, promoción de derechos, vinculación de la discriminación/no discriminación con el

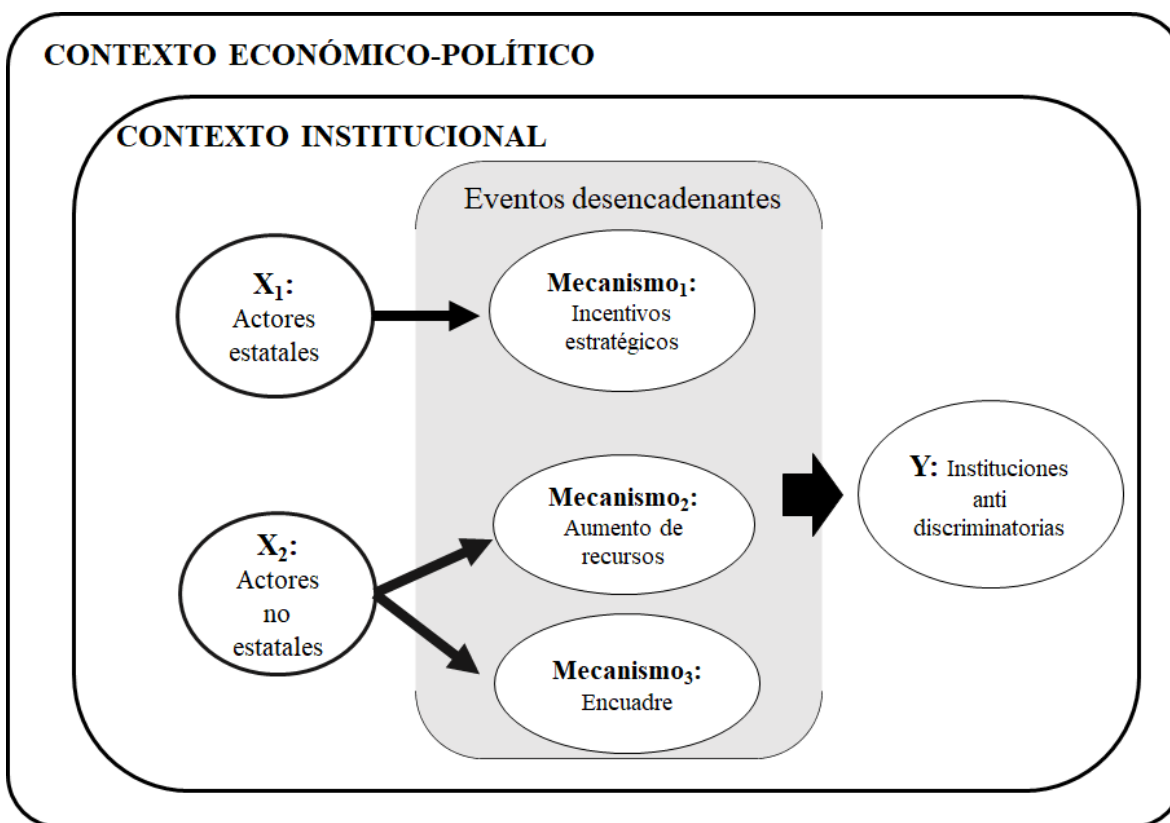
	resto de derechos, creación o modificación de leyes, políticas o programas.
Macro	Nociones de cambios estructurales o sistémicos, promoción de igualdad en términos generales, combate de desigualdades, eliminación de desventajas, igualdad de oportunidades, de hecho, o real, reconocimiento de grupos históricamente discriminados, inclusión de términos como subordinación, explotación, opresión, marginación, políticas de alcance nacional.

Fuente: elaboración propia.

Principalmente por una cuestión de tiempo, el análisis de estos niveles se lleva a cabo únicamente en las leyes finales de creación originales de cada institución, omitiendo las modificaciones que sufrieron posteriormente a los momentos de creación institucional que se han investigado aquí (en el caso argentino, se añade la ley antidiscriminatoria, previa y que dota a la ley de creación de su definición de “discriminación”). Esto no hace justicia a la riqueza de las discusiones e ideas que se dieron durante los debates y procesos de origen del INADI y del CONAPRED y que aparecen en otras fuentes, pero se entiende que estas leyes terminan por ser los documentos oficiales y más visibles donde se expone cómo se pretende dar solución a la discriminación.

Teniendo estos mecanismos se procedió a darles un enfoque procesual, esto es, entenderlo en relación y dentro de los contextos específicos en que ocurrieron, complementado con otros eventos y factores particulares a cada caso. Ello, a su vez, toma a los mecanismos como elementos que transmiten fuerzas causales para dar con los resultados institucionales que aquí interesan, esto significaría que, dichos mecanismos se desarrollaron concretamente en los contextos de democratización, libre mercado y de institucionalización de derechos humanos, llevando propiedades desde estos para cristalizar instituciones particulares. Así, se plantea que los mecanismos de incentivos estratégicos para los actores estatales, y el aumento de recursos de poder junto al uso del encuadre en los actores no estatales, son necesarios para explicar el origen de las instituciones antidiscriminatorias. Un esquema que intenta recuperar esta mirada procesual se propone a continuación:

Esquema 2. Vista metodológica del proceso de creación institucional



Fuente: elaboración propia.

La presentación de resultados seguirá una aproximación narrativa explicativa donde se privilegia la descripción y análisis de las acciones, eventos y mecanismos que llevan a los resultados de interés (Bengtsson y Ruonavaara, 2017: 60) y que se desarrollará en el capítulo 4.

2.3 Hipótesis de investigación y alternativas

El interés en reconocer el vínculo entre los contextos y los elementos a nivel de los actores existe, pero también se retoma una preocupación por enfatizar a los agentes y su rol en la creación de instituciones y, con ello, por observar mecanismos causales en este nivel analítico. Lo anterior lleva a la hipótesis principal que guía el trabajo, la cual es que en *los actores y sus estrategias discursivas y recursos de poder formaron parte fundamental en los procesos de origen del CONAPRED y de INADI*.

Siguiendo con Beach y Pedersen (2013), al encontrar evidencias de la presencia de los mecanismos en los datos es posible explicar la existencia de estos como parte de la explicación del resultado de interés (p. 83). Sin embargo, proponen un testeo de estos

mediante método de congruencia, lo que implica poner a prueba otras explicaciones alternativas que no contemplan estos mecanismos (*ídem*: 90-91). Si la hipótesis aquí planteada pone el énfasis en el papel de elementos a nivel de los actores para la creación institucional, para su contraste se toman en cuenta hipótesis alternativas que dan mayor peso a factores externos y, para ello, hay que ver la literatura que habla sobre la creación de instituciones similares, como son las INDH.

En ese tenor, una de las teorías propone que la aceptación de tratados, convenios y, en general, las herramientas internacionales de derechos humanos, por el peso de su autoridad moral y su legitimidad, genera la acogida de sus principios y la búsqueda de mejora de derechos humanos por parte de los gobiernos adheridos (Obertleiner, 2018: 17-18), lo que desencadenaría en el establecimiento de instituciones para tal fin. En específico, los organismos internacionales persuaden y presionan a la adopción de sus códigos mediante diversos textos como son las observaciones, comentarios y opiniones (*ídem*: 11). De esto, se podría decir que la aceptación de tratados internacionales, en específico aquellos que toquen directamente el tema de la no discriminación, estarían vinculados con la creación de este tipo de instituciones en los países firmantes. Aquí, la hipótesis alternativa es que *la influencia de herramientas internacionales de derechos humanos fue fundamental para la creación del INADI y el CONAPRED* (H_{A1}).

Para observar si esta explicación es plausible se propone observar la existencia de reconocimiento explícito del uso de estos instrumentos internacionales, en específico aquellos que tocan directamente la idea de discriminación y no discriminación, para la creación del INADI y el CONAPRED. De la misma manera, se tendrá en cuenta si existió alguna recomendación de los organismos internacionales, que propusiera la atención a la discriminación en los países involucrados e, incluso, que planteara directamente la creación de una institución con tal objetivo. Para ello se observarán las recomendaciones internacionales ocurridas durante las administraciones de los gobiernos de Menem y de Fox, para cada caso²³.

Por otra parte, una perspectiva internacionalista menciona que los gobiernos aceptarían la entrada de instituciones de protección de derechos vía la aculturación, la persuasión o la coerción en su relación otros Estados, existiendo un “efecto contagio” o una

²³ Para ver la lista de recomendaciones analizadas, ver anexo 2.

“presión mimética” por adoptar organismos similares (Pegram, 2010; Meyer, 2012). Siguiendo esta propuesta, la difusión de este tipo de instituciones sería el efecto principal para el establecimiento de estas en los casos aquí revisados, lo que implica la hipótesis de que *CONAPRED e INADI surgen por la difusión internacional de instituciones antidiscriminatorias* (H_{A2})

Para observar H_{A2} , se plantea buscar instituciones antidiscriminatorias ya existentes en otros países, revisar si en la creación de CONAPRED o INADI se recupera estas instituciones como antecedentes y buscar las relaciones internacionales de México y Argentina con los países que contaban con instituciones antidiscriminatorias, en las administraciones gubernamentales concretas, mediante revisión documental y bibliográfica, para observar si existió alguna relación para establecer estos organismos de manera explícita.

Por último, se considera importante destacar el papel de los actores no estatales en los procesos de origen de estas instituciones. De esta forma, se cuestiona si los actores de gobierno hubieran sido capaces de establecer instituciones antidiscriminatorias por propuesta propia. Una hipótesis alternativa sería así, que *el INADI y el CONAPRED surgen por iniciativa única de los actores estatales* (H_{A3}).

Para comprobar esta alternativa se plantea la identificación de evidencias que indiquen un tratamiento previo de la problemática por parte de las autoridades, la aceptación explícita de la propuesta como un proyecto proveniente de los ciudadanos o su reconocimiento por parte de los actores estatales o un rechazo por parte de los actores de gobierno hacia el establecimiento de esas instituciones.

Para finalizar este apartado, se debe mencionar la cuestión del establecimiento de las instituciones en sí. En el capítulo anterior se mencionó que una institución es un resultado político particular, donde los actores reflejan múltiples intenciones: 1) formalizar nociones y preferencias compartidas, cuestiones que tiene un “valor” para ellos y que pretenden integrar como cuerpos reglamentados; 2) impactar en las relaciones de poder, a través de la limitación de otros en sus acciones o su acceso a los recursos de poder, o afectando la distribución del poder para asignarse una posición más ventajosa; y 3) dar perdurabilidad a estas reglas a través del tiempo.

Se entiende que las preferencias con un “valor” para los actores no estatales, para los casos de las instituciones antidiscriminatorias, sería en sí el objetivo del organismo recién

instituido por combatir la discriminación, pero aunado a ello, el explicitar demandas y necesidades específicas de los grupos sociales afectados. Por ello, se propone buscar estas demandas y derechos en las reglas establecidas para estas instituciones, como observable de la “formalización” de las preferencias de dichos actores.

En segundo término, que estas reglas propongan algún cambio en términos de poder, como puede ser un nuevo arreglo distribucional (Knight, 1998: 148) al plantear la mejora de condiciones, acceso a derechos o un aumento en recursos de poder directo para los grupos discriminados a los que refieren, será tomado como evidencia de que retoman la expectativa de cambiar las relaciones de poder. En el mismo sentido sería si las reglas plantearan: la limitación de actores poderosos (sanciones o castigos para privados que discriminen o para el propio Estado) (Tilly, en Valdés, 2020: 80).

Por último, para la cuestión temporal, las evidencias podrían ser la creación de “candados” institucionales que busquen el mantenimiento del organismo a largo plazo, como pueden ser la puesta en marcha de reglas que fortalezcan su trabajo o su autonomía; la imposición de costos o sanciones para quien pretenda su disolución o la puesta en marcha procesos de auditoría o monitoreo para asegurar el cumplimiento de sus normas (Lawrence y Sudabby, 2006).

Con esto se concluye el abordaje metodológico de esta investigación. Como se ha mencionado, al ser interés de este trabajo el explicar la creación del INADI y del CONAPRED, se pretende tomar en cuenta tanto los mecanismos como las condiciones que les dieron origen. Para ello, el siguiente capítulo retomará los contextos de gran alcance que se consideran necesarios para que surjan este tipo de instituciones, mientras que los mecanismos a nivel de los actores se verán en el capítulo que le sigue.

Capítulo 3. Los contextos

El objetivo de este capítulo es observar lo que se ha denominado como contexto político económico y el contexto institucional. Se parte de la idea de que en ambos países ocurre un proceso dual de transición, donde se transitó de un sistema político autoritario a un modelo democrático y de un monopolio económico de Estado a una apertura comercial y de libre mercado, con un retiro del gran papel interventor estatal (González, 2008). En este clima, además, se desarrollarían avances seminales en derechos humanos: ratificación de tratados, creación de instituciones y leyes, apropiación del lenguaje en la materia y crecimiento de los movimientos sociales a favor de ellos. Por último, se plantea observar la relación entre ambos tipos de contexto, esto es, cómo los derechos humanos se vinculan a los intereses económicos y políticos del acuerdo estatal que dominaba en estos períodos, pues ello delinearé la manera en que las instituciones antidiscriminación serán aceptadas.

Como se anticipó en el capítulo segundo, en el caso argentino, se retoman algunos antecedentes en derechos humanos y los años precedentes al gobierno de Alfonsín, así como dicha administración, que va de 1983 a 1989, y la siguiente, de Carlos Saúl Menem, iniciada en 1989 y hasta el año donde se decreta la ley de creación del INADI, 1995. Para México también se recuperan algunos antecedentes, así como los últimos tres gobiernos priistas del siglo XX: Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) así como el mandato de Vicente Fox hasta donde se da origen al CONAPRED (2000 a 2003). Por último, se dan unas breves conclusiones que intentan dar pie a lo que vendrá en el próximo capítulo.

3.1 La transición dual en Argentina y los avances en derechos humanos

3.1.1 Antecedentes y el gobierno de Raúl Alfonsín

Antes de la llegada de la llamada transición democrática en Argentina, cabe destacar como antecedentes del derecho internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, votada a favor por Argentina en 1948, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que sería ratificada por este país para 1967 y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) de la OIT adherido un año después.

Sin embargo, la oleada del lenguaje de derechos humanos se acrecentaría posteriormente. Siguiendo a Keck y Sikkink (2008), la presión internacional por el respeto a los derechos humanos caló desde mediados de los setenta en el país y dentro de la dictadura

de la “Junta Militar” (p. 149-151), por lo que “las organizaciones argentinas por los derechos humanos empezaron a trabar contactos importantes con el exterior” (*idem*: 152). Si bien, la dictadura intentó negar los casos de represión, tortura, desaparición y asesinato, la combinación de ambas presiones (externa e interna) la forzaron a dar entrada a visores de Amnistía Internacional y de la CIDH y que se viera obligada a disminuir los abusos en derechos humanos y a permitir la actividad de organizaciones civiles defensoras de derechos, como a las Abuelas de la Plaza de Mayo (*idem*: 150-157). Aún este régimen tuvo que firmar ciertos tratados en la materia, como fueron la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1975) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1980) de la ONU.

Con la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia en diciembre de 1983, se observa la preocupación en dos temas centrales: la superación de la crisis y el mantenimiento del gobierno democrático. Para ambos temas se intentó marcar distancia con el régimen militar²⁴. Ello hizo que, en términos económicos, el primero momento del alfonsismo tuviera tintes estatistas (contrarios a la línea de mercado del denominado Proceso de Reorganización Nacional). Desde la llegada, en diciembre de 1983 y hasta febrero de 1985, el ministro de economía, Bernardo Grispun, pondría en marcha políticas de carácter keynesiano, donde se planteaba un manejo de corte macroeconómico ante la deuda con capitales externos y una priorización del crecimiento y la equidad (Smith y Buj, 1991: 76-77).

Una de las intenciones de este programa sería la de ampliar la base social del gobierno, planteando la negociación con diversos sectores sociales, como los sindicatos, el peronismo y los empresarios, bajo la idea de asegurar el liderazgo dentro del nuevo gobierno democrático (Smith y Buj, 1991: 76). Sin embargo, la unilateralidad en la toma de decisiones económicas y la creencia por parte de Alfonsín de que el sindicalismo había actuado del lado de las Juntas Militares, truncaron los esfuerzos de crear un pacto social ampliado (Fair, 2009a: 39-41).

²⁴ Esto fue observable a nivel discursivo en su mensaje de asunción donde constantemente se mencionan los errores del régimen dictatorial, por ejemplo: “Con la supresión de los obstáculos a la libertad y la participación, con la reactivación de la voluntad de cambio y superación, seremos los argentinos los que retomemos el control sobre nuestro propio destino a través de un diálogo constructivo. De la firmeza en los propósitos, de la claridad en los objetivos, de la cohesión con la que nos sumemos a la empresa común, dependerá nuestra capacidad para afrontar la pesada herencia de un poder autoritario y de una crisis económica de magnitudes inéditas” (Alfonsín, 1983).

Con esa orientación, y dados los antecedentes en la materia, los derechos humanos serían un tema a continuar por el gobierno de Raúl Alfonsín, intentado hacer un contraste con el régimen militar. Gargarella (2013) señala que dos principios guiaron la transición democrática argentina en el ámbito de los derechos humanos: por una parte, la aceptación de estos y su evolución legislativa y política; por otra, los juicios contra los responsables de los crímenes de lesa humanidad ocurridos en la dictadura (p. 294)²⁵. En relación al primer punto, la aceptación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica) y de la competencia de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el país en marzo de 1984.

Sobre la justicia hacia los crímenes de la dictadura, Alfonsín ordenó, durante diciembre de 1983, el inicio del Juicio a las Juntas militares, con la intención de dictar sentencia a los principales dirigentes de ese proceso y se estableció la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, cuyo objetivo fue indagar sobre los crímenes ocurridos y el paradero de algunas víctimas. Esta comisión contó con la participación de “intelectuales, especialistas, políticos y dirigentes de derechos humanos” y produjo un documento llamado “Nunca Más”, que se convirtió en un texto histórico de memoria, verdad y justicia en Argentina (Novaro, 2007). Durante ese y el año siguiente, el gobierno se deshizo de las dos grandes trabas legales que impedían el castigo efectivo a los dictadores: una ley de autoamnistía que ellos mismos dictaron (Ley de Pacificación) y el Código Penal Militar, que hacía que solo el tribunal castrense llevara a cabo los juicios y se dictaron normas para la prevención de crímenes de Estado, como la sanción a la tortura (ley 23097 que modifica el Código Penal) y la ley 23098 que permite el procedimiento de *habeas corpus*. Lo anterior es evidencia de un contexto institucional que se fue orientando hacia las ideas de memoria, verdad y justicia en relación a las antiguas prácticas represivas del régimen militar.

También cabe destacar que, de cierta manera, los ejes se mezclaron, dando pie a una visión única de los derechos humanos en la Argentina de Alfonsín: “En la práctica, los Derechos Humanos -que son los derechos de todas las personas- funcionaron solo mirados desde un sector: el de las víctimas de la dictadura” (Pierini, 2018).

²⁵“El primero, más amplio, contiene al segundo y alude a los numerosos derechos que alcanzaron en estos años un estatus constitucional. El segundo círculo, mucho más pequeño, alude a una sección particular de los derechos humanos, esto es, aquellos derechos que se vieron activados en los años ‘80, cuando se pusieron en marcha los mecanismos de la justicia transicional” (Gargarella, 2013: 294).

La pretensión de crear un pacto social y político y la economía de corte intervencionista no funcionaron como se esperaba. Existió un choque con intereses empresariales, sindicales y políticos y la inflación continuaba siendo una grave preocupación. Ante ello, en junio de 1985 se establece el Plan Austral, que planteaba medidas fiscales y monetarias antiinflacionarias y de control de precios (Smith y Buj, 1991: 79-80).

Sin olvidar el tema de los derechos humanos, el gobierno de Alfonsín ratificaría tratados como la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1985, los pactos internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, un año después. En este marco ocurrieron también los procesos de enjuiciamiento y sentencia de cinco de los militares involucrados en los crímenes de la dictadura. Las condenas se dictaron desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 9 de diciembre de 1986.

Un relativo éxito económico aunado a una caída en la inflación y la estabilización económica, producto del ya mencionado Plan Austral, generaron también un cierto clima de confianza y concertación hacía el gobierno alfonsinista (Smith y Buj, 1991: 83-85). Sin embargo, y a pesar del intento de renovar este plan (intento conocido como “Australito”), para 1987, el alza de precios y la desaceleración económica trajeron a la par un aumento de los conflictos con ciertos sectores, principalmente empresarios y sindicatos (*ibidem*).

Este ambiente trajo consigo la amenaza de la pugna del gobierno frente al sector castrense, agraviado por los resultados de las condenas hacia sus ex dirigentes. Para apaciguarlos, Alfonsín dictaría la Ley de Punto Final a finales de 1986, donde se ponía un límite de tiempo para ejercer acción penal contra supuestos imputados de crímenes durante las Juntas Militares. Meses después, y ante la escalada del conflicto con los militares, se realizaría otra ley en este sentido: la de Obediencia Debida. Sancionada en junio de 1987, exoneraba de responsabilidad a los oficiales subalternos bajo el argumento de que obedecían órdenes. Estas decisiones traerían un fuerte impacto a la imagen presidencial, rompiendo con su discurso de defensa de la democracia y trayendo una “crisis de representación política” (Fair, 2009a: 49-50).

De esta manera, se observa cómo la intención pública del “alfonsinismo” fue la de crear un acuerdo estatal más incluyente, acorde a la transición democrática que se vivía en Argentina y con el fin de separarse del pasado dictatorial reciente. Estos objetivos no fueron del todo alcanzados y se desarrolló una separación entre el gobierno y diversos actores sociales, que le culparon de malas decisiones en lo económico y de traicionar las ideas de democracia, de verdad y de justicia con las que se pretendía aglutinar un apoyo popular en la figura de Alfonsín. A esto se debe agregar la unilateralidad en la toma de decisiones económicas, con poco apoyo del legislativo y que favorecieron solo a grupos empresariales organizados, en detrimento del resto de la sociedad (Smith y Buj, 1991: 101-102), lo que terminó por moldear la imagen de un acuerdo de Estado poco incluyente y donde dominaban las élites políticas y económicas.

En las postrimerías del gobierno de Alfonsín, los pocos logros económicos harán virar hacia opciones más ortodoxas, que incluían una menor participación estatal, mayor apertura comercial, la privatización de grandes empresas públicas y nuevas reformas fiscales que buscaban aumentar el ahorro, y cuyo objetivo era, también, mantener estabilidad política y social (Smith y Buj, 1991: 88, 91). Nuevamente, las intenciones no se cumplieron. Sin embargo, Fair (2009a) marca que, en este período, la inestabilidad social y económica activaría una suerte de estabilidad dentro de la política institucional. La oposición, peronista, no se interesó en contradecir las propuestas del radicalismo ni de Alfonsín, para evitar la caída de un sistema democrático frágil: “se reforzará, como dijimos, la lógica de acuerdos parlamentarios entre el Gobierno y la oposición peronista hegemonzada por la corriente renovadora en un intento de evitar una conflictualidad que pusiera en jaque la estabilidad del sistema” (p. 54).

El final del período de Alfonsín continuó con la dinámica de poca cooperación de su gobierno con los sectores sociales y económicos y con la inestabilidad inflacionaria como telón de fondo. En ese mismo agosto de 1988 llegaría el Plan Primavera, como un nuevo intento de estabilización que “que agravaría, sin embargo, la situación económica y social” (Fair, 2009a: 54), lo que llevaría a la derrota del partido Radical en las elecciones del año siguiente y a la prematura salida de Raúl Alfonsín de la Casa Rosada.

3.1.2 El período menemista

Afrontando la crisis hiperinflacionaria de mediados de 1988, Carlos Saúl Menem tomaría posesión del Ejecutivo en julio, reconociendo un país “quebrado, devastado, destruido, arrasado” (Menem, 1989), buscaba la unión nacional en lo político y la continuación del programa neoliberal en lo económico. Algunas políticas de este programa habían sido ya iniciadas durante el gobierno de Alfonsín, pero Menem sería el encargado de ejecutar las reformas económicas profundas. De esa manera, es como el gobierno menemista pondría en marcha políticas orientadas a la apertura comercial, las privatizaciones, la reducción del gasto público y la liberalización financiera.

A decir de Fair (2009b), estas medidas contaron con el beneplácito de los grandes empresarios, mientras las pequeñas y medianas empresas “veían reducir sus tasas de ganancias por la apertura indiscriminada” (p. 54-55). Más aún las políticas de corte neoliberal tenían una fuerte imagen antipopular, sobre todo, porque Menem ganó las elecciones con un discurso nacionalista y populista y porque era el candidato del partido Justicialista, heredero del peronismo (Castiglioni, 1996: 7-8).

Por ello, para llevar a cabo el viraje neoliberal, el presidente Menem utilizó un doble discurso: apelando a un liberalismo ortodoxo hacia sectores empresariales y clases medias, aunado a un discurso de “pragmatismo” hacia las clases populares y el justicialismo, vendiendo la idea de que las medidas eran temporales y solo para estabilizar la situación (Castiglioni, 1996: 8). La cooptación del sindicalismo de fue importante también, pues los vínculos de una facción de este con el partido Justicialista, hicieron que grandes sectores de sindicatos grandes se adhirieran al programa menemista, dejando a grupos menores y disidentes relegados del pacto (Duhalde, 2010: 420). Aunado al discurso, se impuso una línea de prácticas unilaterales, donde “con la excusa de la ‘necesidad’ de apurar los trámites de reforma del Estado sin tener que acudir a discusiones ‘estériles’, el presidente abusará durante su mandato, de los llamados decretos “de necesidad y urgencia”, la legislación delegada y los vetos parciales y totales, dejando en un lugar subordinado al Congreso” (Fair, 2009b: 55).

Con la intención de tener un acuerdo estatal más estable, el gobierno de Menem, se propuso mejorar relaciones con el Poder judicial y con los militares, a quienes era difícil acercarse por el pasado reciente del país. Dos acciones de su mandato irían encaminadas a

generar el pacto con estos actores: en primer lugar, la ampliación de la Corte Suprema, de 5 a 9 jueces en 1990, que permitió una mayor politización de estos a favor del Ejecutivo; en segunda instancia, ejecutada entre 1989 y 1990, el indulto a los militares insurrectos durante el período de Alfonsín y a los máximos jefes de la Junta Militar (Fair, 2009b: 56). Esta última medida habría buscado evitar el levantamiento del sector castrense y sirvió, además, para fomentar la imagen de un gobierno capaz de garantizar orden y seguridad, en comparación al desorden de la administración anterior (*ídem*: 58).

Sin embargo, los indultos también levantaron la indignación social y de organizaciones de derechos humanos, que pedían no olvidar ni perdonar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad (Fair, 2009b: 56). Un hecho ayudó a Menem a mostrar los indultos como una necesidad política y social: el levantamiento de una facción militar en diciembre de 1990, que fue reprimida duramente. Este motín permitió considerar el perdón de los militares dentro de un objetivo más amplio de “pacificación” y de reconciliación nacional (Novaro, 2007: 308-309).

En este contexto, Novaro (2007) plantea una situación complicada para los derechos humanos en Argentina de principios de los noventa. Existió aún un impulso oficial, con Menem promoviendo compensaciones a las víctimas de represión y sus familias (p. 305), creando la Dirección Nacional de Derechos humanos en 1991 y la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad en 1992 -como resultado de la presión de las Abuelas de Plaza de Mayo-, a lo que se añadiría la inercia de firmar tratados, como la convención de Derechos del Niño en 1990 y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, dos años después. Pero el impacto de los indultos fue importante, generando una crisis dentro del propio movimiento de los derechos humanos, que se vio debilitado y fragmentado. Movimientos de diversa índole tomaron diferentes caminos, que fueron desde la institucionalización, la especialización en torno a demandas concretas o la radicalización (*ídem*: 314-316).

Todo lo anterior habla de que la prioridad del acuerdo estatal menemista fue la cuestión económica en relación al establecimiento del neoliberalismo y que, para ello, se generaron ciertos pactos con múltiples sectores sociales y la marginalización de otros, donde la idea de derechos humanos ocupó un lugar periférico (Novaro, 2007: 304) y que, en todo caso, sirvió como parte de la agenda para generar una imagen internacional positiva, con

miras a acercarse al socio comercial al que apuntaba la administración en turno: Estados Unidos (Aranda, 2004: 40-42). En línea similar, Gargarella (2013) dirá que: “En los años ‘90, y al calor de políticas públicas que priorizaban el crecimiento y la salud fiscal, se aceptó restringir y sacrificar derechos constitucionales, hasta ajustarlos a las duras exigencias del equilibrio presupuestario” (p. 295).

Sin embargo, a pesar de este panorama, el gobierno de Menem no logró establecer sus objetivos de manera sencilla y sin obstáculos. En lo político, porque la administración menemista se “manchó” con múltiples casos de corrupción (Fair, 2009b: 55) y porque, fragmentadas y todo, pero las demandas por la mejora de condiciones de vida y de trabajo y por la memoria, verdad y justicia, en relación a los juicios hacia los dictadores, jamás cesaron (Duhalde, 2010; Novaro, 2007: 316).

En términos económicos, la estabilización inflacionaria, que fue uno de los objetivos principales de las medidas, no ocurrió de la noche a la mañana. De hecho, durante un par de años hubo alzas ligeras que avivaban los fantasmas de las crisis pasadas (Fair, 2009b: 57). Sería hasta mediados de 1991, cuando la estabilidad económica empezaba a ser una realidad en Argentina y ello se debió, en parte, a la llamada Ley de Convertibilidad, propuesta por el ministro de Economía, Domingo Cavallo y que fijó la paridad entre el peso y el dólar y garantizó un respaldo de la moneda circulante (Castiglioni, 1996: 10).

Este respiro económico dotó de legitimidad a un gobierno ávido por ella y sentó las bases de apoyo que derivaron en la reforma política de 1994, cuyo principal objetivo fue permitir la reelección presidencial. Para lograrla, las dos principales fuerzas políticas -justicialismo y radicalismo- pactaron la posibilidad de reelección a cambio de mecanismos que dotarían de mayor poder a la oposición en el Congreso (CELS, 1995). Además, cabe destacar que dentro de estas reformas se adhirieron importantes avances en derechos humanos: firmas de tratados, su reconocimiento de jerarquía a nivel constitucional y la creación de la Defensoría del Pueblo de la Nación.

La estabilización y el crecimiento económico del momento ayudaron a que las elecciones de 1995 fueran una gran victoria justicialista, donde lograron la mayoría legislativa y un segundo mandato de Menem, a pesar de que, en esos momentos, el gobierno afrontaba las consecuencias de la crisis del “Tequila”, surgida en México (Castiglioni, 1996: 11). Con un nuevo período en puerta y ante una caída económica que hacía tambalear la

legitimidad de su administración, surgían diversas demandas sociales que recordaban las promesas del presidente de que las medidas de liberalización eran “temporales”. Así, surgieron tensiones dentro del menemismo sobre cómo encarar la cuestión social. Tensiones que terminaron por dividir al acuerdo dominante entre posturas ortodoxas y heterodoxas para liderar la economía y que llevaron a la salida de Cavallo -de línea ortodoxa- en 1996 (*ídem*: 11-13). Ello, aunado a un reavivamiento de los movimientos de derechos humanos (Novaro, 2007: 314), supusieron el telón de fondo donde el debate de la no discriminación serviría para aglutinar demandas específicas y en relación a dos eventos traumáticos ocurridos durante el gobierno de Menem y donde se daría paso a la creación del INADI, cuestión que se abordará más adelante.

3.2 México y el CONAPRED

3.2.1 Antecedentes y los gobiernos priistas de fin de siglo

Antes de los períodos de interés, México también firmaría acuerdos en la materia de derechos humanos que se consideran bases importantes. La Declaración Universal de los Derechos Humanos también será aprobada por el país en 1948, mientras que en la década de los sesenta se ratificarían otros instrumentos fundamentales sobre el derecho de no discriminación: el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) de la OIT en 1961 y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU en 1966.

La transición democrática en México se considera como una cuestión más difusa que en el caso argentino. Algunos cambios importantes, que ayudaron a mejorar las condiciones políticas del país, ocurrieron a finales de los setenta. Por una parte, en 1977 la reforma electoral que buscaba la ampliación del sistema de partidos y mayor representatividad en el Congreso nacional y, por otro, la ley de amnistía a delitos por causas políticas, que pretendía exonerar a grupos subversivos. Ambas fueron demandas sentidas hacia el régimen priista del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que llevaba, en ese entonces, más de cuarenta años en el poder.

El gobierno priista llevo a cabo múltiples violaciones de derechos humanos. Sin embargo, estas violaciones no tuvieron la visibilidad ni la frecuencia de aquellas cometidas por la dictadura de Argentina, por lo que, en los setenta e inicios de los ochenta, la atención internacional en derechos humanos no se encontraba mirando hacía el país (Keck y Sikkink,

2000: 157-158). A pesar de ello, la firma de tratados internacional ya formaba parte de la agenda pública del momento, como lo muestran las adhesiones a la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1980), al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1981),

Por estos años, empezaría el viraje hacia las políticas económicas neoliberales. Después de una aguda crisis producto del crecimiento de los intereses de la deuda y la caída en los precios del petróleo, José López Portillo cede el poder a Miguel de la Madrid en 1982, quien buscó la estabilización económica mediante la reducción del déficit público vía reducción del gasto y aumento de la recaudación fiscal (Cue Mancera, 2004). A ello se le sumaron una serie de reformas con miras a “iniciar la apertura comercial, después de varias décadas proteccionismo, en dar la pauta para la descentralización administrativa, y en comenzar la reducción del tamaño del estado propietario” (*ídem*). Este viraje económico se produjo de la mano de un acuerdo estatal donde dominaría la alianza entre el gobierno y el sector financiero, grandes empresas exportadoras y economistas neoliberales (Ortega, 2006: 232).

A la par de estas reformas -impopulares, sobre todo en el sector asalariado-, la presión por los derechos humanos empezó a crecer en el país. A mediados de los ochenta comenzarían a expandirse los informes internacionales, las ONG y los activistas a favor de los derechos humanos (Keck y Sikkink, 2000: 159-160). De acuerdo a Aguayo (1995), durante el gobierno de la Madrid se establecerían dos lógicas que pondrían en marcha el desarrollo de derechos humanos y de organizaciones de esa índole: la apertura internacional, acompañada de la pérdida del proyecto nacionalista que había abanderado el PRI durante décadas y la decadencia del conflicto ideológico Este-Oeste, que visibilizó la gravedad de la persecución que el régimen realizaba hacia grupos de izquierda (p. 478-479). De esta manera, una mayor presión externa se vinculó con las demandas internas y un deterioro de los instrumentos de coerción del gobierno (*ídem*: 479).

En este tenor, De la Madrid aceptaría dos tratados internacionales de derechos humanos (la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en 1986 y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,

al año siguiente) y, para 1987, se promulgan las reformas constitucionales que reglamentan el amparo a nivel nacional. Sin embargo, y siguiendo con Aguayo (1995), dos cuestiones tendrían un peso mayor en el terreno de los derechos humanos en aquel gobierno: primero, el asesinato de un agente federal antinarcóticos de Estados Unidos, Enrique Camarena, en febrero de 1985, con complicidad de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y, segundo, el fuerte terremoto que aconteció meses después. El tema de la DFS llevo a su reconocimiento como un ente impune y corrupto, lo que obligó a su desaparición ese mismo año y a un cambio en la lógica de las fuerzas coercitivas estatales²⁶. El sismo, permitió descubrir los cuerpos de varios prisioneros aparentemente torturados, en las excavaciones del procurador del Distrito Federal (Keck y Sikkink, 2000: 159), avivando el malestar social y estimuló una solidaridad social nunca antes vista, el crecimiento de organizaciones sociales y el reconocimiento de la fuerza de la sociedad civil como forma de respuesta fuera del Estado (*ibidem*; Aguayo, 1995: 479-481).

El descontento hacia la administración de De la Madrid aumentó ante el pobre desempeño económico de lo que se conoce como la “década pérdida”. La caída de precios del petróleo, que conllevó un nulo crecimiento y la presión por la alta deuda externa se combinarían con un desplome de la bolsa de valores mundial, que devaluaría el peso y generaría inflación en 1987 (Cue Mancera, 2004). Para evitar un mayor conflicto ante los costos sociales de la situación, el gobierno pondría en marcha el Pacto de Solidaridad Económica: una concertación de tarifas, precios y salarios basados en el cálculo de la evolución de la inflación y con una orientación hacia la apertura comercial (Ortega, 2006: 236), y que se logró por las maniobras del todavía fuerte corporativismo del partido gobernante con sectores empresariales, dueños de las principales firmas y el movimiento obrero oficialista (*ídem*: 239).

Entre los principales ingenieros del pacto se encontraba Carlos Salinas de Gortari, quien sería designado candidato presidencial del PRI en 1988, año en que se presentaría una competencia nunca antes vista. La “caída” del sistema durante las elecciones marcarían un

²⁶ “Desde la lógica del gobierno, instituciones de este tipo son inevitables y la DFS fue sustituida el mismo 1985 por la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (Disen) que en febrero de 1989 se transformó en Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). El cambio supuso que estas organizaciones redujeran al mínimo las actividades operativas y se concentraran cada vez más en la generación de inteligencia” (Aguayo, 1995: 479-480).

hito de la democracia mexicana, al atraer las sospechas de fraude electoral ante la victoria de Salinas. De esta manera, se abrió una coyuntura importante en la vida política del país, donde se expusieron aún más demandas que apuntaban a consolidar procesos de mayor transparencia dentro del juego democrático (Woldenberg, 2012: 31-32).

Así, Salinas de Gortari se vio ante la presión de legitimar su llegada al poder, de contener los reclamos políticos en que estaba envuelto su gobierno y generar una base de apoyo popular (Larios, 2009: 22; Velázquez Flores, 2017: 145). Para ello, buscó la creación de una alianza política con el principal opositor histórico, el Partido Acción Nacional (PAN) dentro del legislativo y con el apaciguamiento de las demandas de transparencia y democracia mediante el establecimiento de la reforma electoral de 1989 -a la cual seguiría otra a finales de su sexenio- (Medina Peña, 2006: 18-20).

La búsqueda de alianzas políticas pretendía, no solo a mejorar la imagen pública del gobierno, sino también la consecución del plan económico, entorno a la profundización de la apertura iniciada por la administración predecesora y a afrontar el problema de las deudas, interna y externa bajo el plan de liberalización financiera y privatización de empresas públicas, así como el inicio de un tratado de comercio más amplío con Estados Unidos (Cue Mancera, 2004). El principal discurso económico de Salinas apuntaba a la “modernización” del país (Larios, 2009: 53-54).

Keck y Sikkink (2000) observan cómo estos contextos, político y económico, fueron clave al momento de movilizar los derechos humanos: el desafío electoral hacia el dominio histórico del PRI y la apertura de negociaciones comerciales con Estados Unidos, evidenciaron la necesidad de tratar el tema a nivel nacional y con la presencia de diversos actores internacionales (p. 160). A ello se sumó el cambio de foco del tema de seguridad, donde la preocupación dejó de ser la represión a grupos subversivos y se empezó a dar más atención al problema del narcotráfico. En ese sentido, las fuerzas de seguridad se desplegaron bajo esa directriz, pero siguieron violando derechos humanos (Aguayo, 1995: 482).

Por ello, a Salinas le preocupó la situación de los derechos humanos, pues “la violación de los derechos humanos en México podía convertirse en un instrumento muy poderoso de los sectores que se oponían en Estados Unidos al acuerdo comercial” (Aguayo, 1995: 484). En ese sentido, un informe de Americas Watch de 1990 sobre las violaciones a derechos humanos llevadas a cabo por antiguos gobiernos priistas, llamó la atención del

Congreso estadounidense en pleno inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Keck y Sikkink, 2000: 160-161). Ello, a su vez, movilizó y dio impulso a activistas, ONG y actores políticos a favor de esta agenda, quienes empezaron a proliferar en número y a contar con más herramientas para la defensa de derechos en el país (Aguayo, 1997: 93-95).

El período de Salinas comenzará un *boom* de acciones en materia de derechos humanos, destacando la ratificación de tratados como la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios en y de sus familiares en 1991 y del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe al año siguiente, pero, sobre todo, creando la Dirección General de los Derechos Humanos dentro de la Secretaría de Gobernación, para 1989 y después, en 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por decreto presidencial. De esta última, se promulgaría una ley que la elevó a rango constitucional y le dio mayor personalidad jurídica en 1992. También cabe mencionar la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura, de 1991, el reconocimiento constitucional de México como país pluricultural (1992) y la reforma procesal penal de 1993 como avances en materia de derechos humanos de la época.

La continuidad del Pacto de Solidaridad Económica y de la estabilidad de la economía resultaron en cierto alivio social. Sin embargo, las violaciones a derechos humanos estaban lejos de ser resueltas y para 1994 se daría un evento que exacerbó las quejas hacia Estado mexicano y puso el foco en sus históricas carencias: el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en el estado sureño de Chiapas. Salinas, catalogándolos como “grupo violento”, respondió con una avanzada militar, que cedería ante la presión de diversos actores de la sociedad civil. Ante ello, el gobierno vendió la idea de una salida pacífica y respetuosa de los derechos humanos²⁷, dando inicio a los llamados “diálogos de San Andrés”. Este levantamiento atrajo múltiples miradas internacionales, fomentando la actividad de redes transnacionales a favor de derechos y evidenciando que el gobierno ya no controlaba la información como antes (Keck y Sikkink, 2000: 164).

²⁷ “El Gobierno de la República tiene la voluntad indeclinable de resolver este conflicto, restablecer plenamente el Estado de Derecho en esa zona de Chiapas, con un compromiso firme y claro, con el respeto a los derechos humanos.” (Salinas de Gortari, 1994).

La situación política empeoró con los asesinatos del candidato a la presidencia por el PRI, Luis Donaldo Colosio, en marzo de 1994 y de José Francisco Ruiz Massieu, diputado federal del mismo partido. El nuevo candidato priista, Ernesto Zedillo, sería el ganador de las elecciones de ese año y tendría que hacer frente a los problemas financieros que acechaban al equipo de Salinas. Las diferencias entre la política monetaria del gobierno saliente y del entrante²⁸ desembocaron en una crisis económica recién al inicio del zedillismo, en el llamado “error de diciembre”, que trajo la devaluación del peso, altas tasas de interés, salida de capitales, quiebre de muchas empresas y afectación social (Cue Mancera, 2004).

Con este acumulado de problemas, Zedillo también inició su mandato con la urgencia de recuperar legitimidad. En el plano de la economía, sin renunciar a los objetivos de apertura, privatización y liberalización, rompió con el gobierno de Salinas al culparlo por la crisis financiera, realizó el controvertido rescate de banca privada mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Cue Mancera, 2004), puso sus miras en el fomento al crecimiento y al ahorro interno (Licona, 2014: 105-106) y estableció la Alianza para la Recuperación Económica con sectores empresariales y laborales (Ortega, 2006: 247) . En lo político, impulsó una serie de compromisos al lado de los principales partidos opositores, que derivaron en la reforma de 1996 donde se ciudadanizó el Instituto Federal Electoral y se pretendieron un mejor equilibrio de poderes y una nueva cultura política (Valentín, 2012: 53).

Los dos espectros terminaron por superarse. Primero, porque la crisis fue abrupta pero no prolongada, recuperando el crecimiento económico para 1996 -debido, en parte, a la ayuda del gobierno estadounidense- (Cue Mancera, 2004), lo cual permitiría al gobierno priista terminar la administración con cierto grado de estabilidad macroeconómica (Licona, 2014: 108). Y, segundo, porque la reforma electoral dio sus frutos en los comicios de 1997, abriendo mayores oportunidades para los opositores que lograron arrebatarse escaños en el Congreso (perdiendo el PRI, por primera vez, la mayoría absoluta, sobre todo, ante el PAN) y ganar la primera jefatura de gobierno de la capital mexicana (por parte del Partido de la Revolución Democrática, PRD, principal oposición de izquierda) (Valentín, 2012: 54-55).

²⁸ El gobierno de Zedillo aumentó la banda cambiaria en 15% -mantenida, hasta ese entonces, por Salinas- para, después, permitir la libre flotación del peso ante niveles críticos de la reserva internacional (Cue Mancera, 2004).

Sin embargo, la situación del EZLN fue encarada contradictoriamente, proponiendo una salida dialogada, pero activando una ofensiva militar contra las comunidades chiapanecas (Aranda, en La Jornada, 1995). En este contexto, otros dos eventos represivos marcarían la administración zedillista: el ataque y muerte a campesinos de Guerrero por parte de policías judiciales, conocida como la masacre de Aguasblancas, en 1995 y, dos años más tarde, la matanza de Acteal, donde 45 indígenas tzotziles de Chiapas serían asesinados.

Con sendas cargas para su gobierno y con el incentivo de una mayor apertura democrática y de un escrutinio internacional ante las pretensiones comerciales, llegarían más cambios en materia de derechos humanos (Velázquez Flores, 2017: 146). En el derecho internacional, se aceptarían: la convención interamericana sobre el Tráfico Internacional de menores, la convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer (1995) y para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad en 1999. A nivel interno destacarían: el Programa Nacional de Derechos Humanos, establecido en 1998, un primer informe de la CIDH y la suscripción a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana para el mismo año y el otorgamiento de autonomía plena a la CNDH en 1999.

Siguiendo con Velázquez Flores (2017), la administración zedillista mostraría un importante acercamiento al tema de derechos humanos debido a la necesidad de crear una imagen internacional favorable que apoyará las intenciones económicas de integración comercial, pero también como una reacción a la necesaria apertura democrática del momento y ante las demandas de las ya múltiples organizaciones promotoras (p. 146). Estas luchas políticas formarán parte importante en la cristalización de la transición democrática en el 2000, cuando el PRI, por primera vez en más de setenta años, no gana la presidencia.

3.2.2 Fox y el gobierno de la transición

Ya desde su campaña, el candidato del PAN, Vicente Fox se promocionó como un “cambio”, y como la única alternativa viable para sacar al PRI del ejecutivo, lo que lo llevó a distanciarse del sistema priista (Cue Mancera, 2004). De cierta manera, esta actitud desafiante convenció a diversos sectores para aglutinarse entorno a su figura y llamar al “voto útil” que lograría llevar a un partido diferente a la presidencia.

Sin embargo, el PAN accedió al poder con un panorama contradictorio: por un lado, no logró un gobierno mayoritario, pues no consiguió la mayoría del legislativo, que tenía una

gran bancada del PRI y el gobierno de la capital del país quedo en manos de la izquierda opositora del PRD. Pero, por otro, consiguió agrupar un bloque político donde tendrían cabida múltiples empresarios -organizados bajo un movimiento denominado “Amigos de Fox”-, grupos de derecha y conservadores, algunos políticos ex priistas y algunos sectores de la izquierda (Ornelas, 2001: 111-112). El acercamiento a estos últimos es fundamental, pues permitiría mayores espacios para la negociación de ciertas demandas. En un sentido muy similar y siguiendo a Aguilar (2005) desde la instalación de su gobierno, Fox se acercó a las organizaciones de la sociedad civil, bien mediante foros, mesas de diálogo, espacios institucionales y dotaciones de recursos, con la intención de promover las relaciones entre la ciudadanía y el Estado (p. 39-40).

Así, Fox iniciaría su mandato con un consolidado grupo de apoyo, además de un importante soporte popular, que veía en él una esperanza de cambio en relación a los últimos proyectos del PRI, cuyas promesas de mejora económica y social no habían sido cumplidas (Ornelas, 2001: 112). No obstante, Fox recibió un país con cierta estabilidad económica y ello incentivaba la puesta en marcha de sus ideales de crecimiento basado en la profundización de la apertura comercial, el aumento de la inversión privada y extranjera (*ídem*: 114-119), concretando así, la continuación del proyecto del que se había desmarcado a lo largo de su campaña (Calva, 2005: 65). La victoria de Fox significó también la llegada del primer presidente que provenía de las filas empresariales, lo que fomentó la entrada de este tipo de actores a las filas del sistema político mexicano (Alba, 2006: 130-131).

Las expectativas foxistas enfrentarían una difícil realidad, cuando el crecimiento económico de su primer año de mandato fue negativo y los dos siguientes fueron muy bajos (Licona, 2014: 111). De esta manera, la primera mitad de su administración estaría marcada por el incumplimiento de sus promesas de mejora económica, comenzando a generar un malestar social y una desilusión ante la ausencia del cambio ofrecido.

El tema de la legitimidad era preocupación de la administración. Por ello, Fox pretendió afrontar problemas existentes desde hace tiempo, también con el afán de desligarse de los gobiernos priistas. En este aspecto, quizás el más evidente ejemplo es la presura con que encaró la situación del EZLN, en los primeros días de su gobierno, proponiendo retomar la creación de una ley de derechos indígenas, idea que surge en las mesas de diálogo de San Andrés, durante el gobierno de Zedillo (Sariego, 2005: 280).

En sintonía con lo anterior, el tema de derechos humanos también entró en la agenda foxista. Al día siguiente de la toma de posesión, el presidente Fox firmaba un programa de cooperación técnica con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, para en 2001 instalar la Oficina de este organismo, firmó protocolos facultativos, la Convención Interamericana sobre Desaparición forzada de Personas en 2001 y la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad al año siguiente. En el plano interno, se tendría la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la creación del Instituto Nacional de las Mujeres y la reforma constitucional en materia indígena y de no discriminación de 2001 y la creación de la Fiscalía Especial para Supuestos Delitos Cometidos en Contra de Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, de 2002.

Algunos autores coinciden en que la política derechos humanos del gobierno de Fox se centró en gran medida en la importancia de abrir al país al escrutinio y monitoreo internacional (Anaya, 2006: 35; González, 2009: 40). Además, para Velázquez Flores (2017), existió la intención de mantener el tema vinculado a la democracia, situándolas como dos cuestiones que privilegiaba su administración (p. 148-149). Sin embargo, también se reconoce lo fuerte que era la atadura de estos asuntos con los otros tres principios de su agenda de relaciones internacionales: la proyección de la imagen de México a nivel internacional, fortalecer la presencia del país en foros multilaterales y priorizar su relación con Estados Unidos²⁹ (Anaya, 2006: 32; Ruiz Sandoval, 2008: 67). Ruiz Sandoval (2008) menciona, incluso, que la relación con Estados Unidos será el eje primordial de las relaciones internacionales del México foxista, sobre todo, durante la primera mitad del sexenio, donde el canciller era Jorge Castañeda, poniendo el foco en temas que habían quedado fuera del TLC, incluyendo una regulación migratoria (p. 68-69).

²⁹ Como ejemplo del papel que jugaban los derechos humanos dentro de estas prioridades se encuentra la relación con Cuba, donde la administración de Fox utilizó el lenguaje de Derechos Humanos para criticar el gobierno de Castro. En 2002, México aprobaría una condena estadounidense al gobierno cubano por no respetar los derechos humanos en la reunión de Ginebra de la ONU y ocurriría el acontecimiento del “comes y te vas” donde “Vicente Fox le pidió a Castro en una llamada telefónica asistir a la reunión e irse inmediatamente después de terminar su discurso para no complicar la asistencia del presidente de Estados Unidos, George Bush” (Velázquez Flores, 2017: 150). Estas situaciones y una posterior tensión en las relaciones diplomáticas México-Cuba permiten hablar de dos objetivos del foxismo con respecto a Cuba: la promoción de la democracia y los derechos humanos a nivel internacional y la ruptura con el pasado priista, que siempre tuvo una relación cordial con aquel país (*ibidem*).

En lo interno, a las desilusiones sociales causadas por el pobre desempeño económico del país, se aunaron eventos que demostraban que las políticas locales no habían cambiado demasiado. La estrategia militarizada y poco efectiva del combate al narcotráfico y la inseguridad que conllevaron un aumento de la violencia en el país, se combinaron con el manejo represivo de movilizaciones sociales, donde se destacaron los enfrentamientos con campesinos que se oponían a la creación de un aeropuerto en San Salvador Atenco, Estado de México en 2001 (y la posterior matanza de campesinos en 2006)³⁰ y la suma de deudas históricas que el presidente prometió resolver y no logró, como el esclarecimiento de desapariciones, torturas y asesinatos del pasado, los feminicidios de Ciudad Juárez (que seguían en aumento) y masacres como Aguas Blancas y Acteal y la relación con el EZLN, que expresó su descontento hacia los resultados de 2001.

En esta primera mitad del sexenio de Fox pareció reinar un clima de claroscuros, donde un panorama de esperanza generalizada, ciertos avances institucionales y de recursos políticos, se mezcló con una dosis de realidad que daba continuidad a un acuerdo estatal que privilegió el libre mercado, la apertura internacional y los intereses empresariales y donde los problemas económicos y sociales permanecían. Bajo este escenario en que se permitía la entrada de ciertas demandas y derechos al acuerdo estatal, siempre y cuando no obstaculizaran los objetivos primordiales, es que se dan las negociaciones que darán paso a la Ley Federal Prevenir y Eliminar la Discriminación y la CONAPRED.

3.3 Conclusiones del capítulo

Para el interés de este trabajo, los contextos de gran alcance se ven como condiciones que influyen en los resultados, influyendo, permitiendo o constriñendo a los actores (Leca *et al*, 2009: 4-5). Las transiciones ocurridas en México y Argentina se observan como generadores de “oportunidades políticas”, pues esta revisión deja claro que, con limitaciones y todo, hubo aperturas políticas y económicas de los gobiernos hacia sectores opositores y organizaciones de la sociedad civil. Tanto las administraciones de Alfonsín y Menem, como las últimas priistas y la de Fox tuvieron que negociar y entablar nuevas reglas electorales, acuerdos económicos y pactos políticos. Ello significa la entrada de un pluralismo de actores políticos a la palestra pública, con la intención de mantener y fortalecer la transición democrática en

³⁰ También en 2006, la represión y asesinato de trabajadores de la educación organizados en la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca.

sus respectivos países (Ansolabehere, Valdés y Vázquez, 2020: 182-183). De esta forma, es que se desarrollaron espacios de visibilidad y negociación para actores antes excluidos y nuevas distribuciones de poder y dotaciones de recursos para estos, un primer paso para todos aquellos que pretendieran inscribir sus demandas en el ámbito del Estado.

Los derechos humanos también tuvieron un rol visible en estos contextos, principalmente, de dos maneras: como una presión externa, que acompañó los procesos de apertura económica y política, poniendo en juego la imagen de los Estados a nivel internacional -sobre todo en su relación comercial frente a Estados Unidos-, y cómo una presión interna, dadas las constantes demandas surgidas desde actores locales y a la periódica necesidad que tenían los gobiernos por legitimarse y distanciarse de los procesos autoritarios que les precedieron.

Para la creación de organismos antidiscriminatorios este desarrollo de los derechos humanos es un contexto institucional clave. Bien porque las herramientas internacionales y las leyes, acciones e instituciones locales configuran una base legal y, valga la redundancia, institucional, pero también porque proporcionan oportunidades a los actores con demandas de ese estilo, al localizar recursos y abrir espacios en ese sentido (Pierson, 1992: 359-360) y al dotarles de un lenguaje y un conjunto de símbolos que servirá como “marco interpretativo” para orientar y maximizar sus peticiones (Tsutsui *et al*, 2012: 380-381; Capoccia, 2017: 1103).

Además, también funcionan como incentivos para los actores estatales, que reconocen en este entramado institucional una estrategia útil para promover una imagen democrática y comercial positiva hacia afuera y una imagen de credibilidad y compromiso a la pluralidad política hacia adentro (Cardenas, 2014: 5-9; Brinks *et al*, 2020: 25), sobre todo, en aquellos momentos -que existieron- donde su autoridad y legitimidad se veía comprometida por desazones políticas y económicas o por actos violatorios de derechos humanos. Esta mirada “estratégica” con que los derechos humanos serían abordados en ambos países, concuerda también con su carácter periférico, es decir, sin negar la expansión del tema en los gobiernos de ambos países, pareciera que se encontró supeditado a los intereses políticos y económicos, manteniendo un lugar marginal en las preferencias de los acuerdos estatales dominantes (Ansolabehere, 2019: 94). Esto marcará el sentido y el lugar que ocupan las instituciones de

derechos humanos (*ibidem*; Ansolabehere, Valdés y Vázquez, 2020: 191) y, en este caso, las instituciones antidiscriminación.

Los contextos aquí vistos sirven como un condicionantes de corte estructural e institucional para, por un lado, actores no estatales que identificaron y aprovecharon las oportunidades políticas con que contaron, desplegando estrategias de poder y discursivas para conseguir la respuesta ante sus demandas; y, por otro, para actores estatales que recibieron los incentivos suficientes para darle cabida a estas demandas dentro del aparato gubernamental. Con esto en mente, el siguiente capítulo pretende dar cuenta de cómo se desarrollaron estos elementos más cercanos a los actores, dentro de los procesos por establecer instituciones formales antidiscriminatorias.

Capítulo 4. Análisis de los casos

La intención del capítulo es presentar los hallazgos en relación a los elementos empleados por los actores dentro del proceso que dio origen al INADI y el CONAPRED, así como el análisis de estos hallazgos de acuerdo al marco conceptual y la mirada procesual que se ha venido trabajando. Se propone iniciar con unas breves narraciones de los eventos principales entorno a la creación de ambas instituciones, para después, pasar al análisis de los mecanismos que se consideran esenciales para el establecimiento de estos organismos: los recursos de poder e incentivos estratégicos, por un lado, y las estrategias de encuadre, por otro.

4.1 Los casos: INADI en Argentina y CONAPRED en México

Para el caso del INADI, como se mencionó previamente, la transición democrática cumple un primer paso fundamental al desarrollar las condiciones iniciales que dan impulso a los actores y demandas de este estilo. Además, los acontecimientos y actores involucrados pueden rastrearse al menos desde 1988, año del antecedente fundamental del Instituto: la Ley 23592 de Penalización de Actos Discriminatorios³¹, a partir de un proyecto generado por el oficialismo de la Unión Cívico Radical lanzado el año anterior. Para la formulación de esta ley, los legisladores tomarían en cuenta las demandas de una organización social que ya se manifestaba contra la discriminación, en particular aquella de índole racial y religiosa y que apuntaban al combate contra el antisemitismo: la comunidad judía donde, además, se destacaba un organismo que reunía y representaba a diversas organizaciones judías, la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA):

Al presentar este proyecto a consideración de vuestra honorabilidad tomo en cuenta, además, la inquietud expresada por dirigentes de la colectividad judía en fecha reciente,

³¹ Esta ley había intentado sancionarse desde 1984, el año después de la vuelta a la democracia y como parte de un proyecto enviado al legislativo desde el poder ejecutivo, pero fue rechazada. En 1988 discuten este rechazo de la siguiente manera: “El poder Ejecutivo con fecha 5 de septiembre de 1984, remitió a la Honorable Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre Prohibición y Sanción de Actos Discriminatorios, que obtuvo, con importantes modificaciones, sanción de esa Cámara en la sesión del 26 de junio de 1985. La Comisión de Asuntos Constitucionales de este Honorable Senado estudió detenida y cuidadosamente la sanción de la H.C.D. Encontró en ella muchos errores técnicos y de formulación y varias contradicciones porque por vía de excepción se permitía la discriminación que justamente trataba de proscribir. Era así inviable para la realidad de nuestro país, aunque algunas de sus soluciones pudieran tenerse en cuenta. Una reformulación era necesaria pero no se pudo elaborar un texto adecuado. El Proyecto, por ese motivo, quedó pendiente.” (Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina, 1988b: 2871).

de contar con una ley antidiscriminatoria, que refleje la indignación de la comunidad nacional frente a cualquier atisbo de odio o persecución racial o religiosa o de cualquier otro tipo (...). Me complazco en señalar la presencia en este recinto de representantes de la DAIA y de otras organizaciones defensoras de esta causa, que han apoyado esta iniciativa. (Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina, 1988b: 2872).

La ley 23592 reconoció múltiples “motivos” discriminatorios (Art. 1), pero tuvo una orientación penalizadora y en esta, las sanciones tendrían por causal, únicamente, los temas de “raza, religión o nacionalidad” (Art. 2). Además, no pretendió la creación de una institución para su sanción y vigilancia. De esta forma, la problemática de discriminación ya sería un tema de la agenda pública desde los ochenta, pero la creación de una institución con fines a su combate, llegaría hasta bien entrados los noventa y durante el gobierno de Menem.

Esta idea provendría de la articulación de los actores no estatales ya mencionados, la comunidad judía y la DAIA, junto a dos colectivos más: la Confederación de Entidades Argentino Árabes (FEARAB) y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH). Esta alianza surgió a raíz de algunos eventos importantes y que movilizaron y visibilizaron las demandas de no discriminación que manejaban estos grupos y, en particular, la DAIA. Estos eventos fueron:

1. Dos atentados a instituciones de carácter judío. El primero hacia la embajada de Israel en Argentina durante el 17 de marzo de 1992, donde ocurre una explosión que causó 29 muertos y 242 heridos y la destrucción del edificio de la embajada y el consulado. El segundo hacia la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), donde un coche bomba asesinó a 85 personas e hirió a cerca de 300, el 18 de julio de 1994. Ambos ataques se consideran, además de acontecimientos terroristas, como expresiones de antisemitismo dentro de aquel país.
2. El descubrimiento y detención de un alto mando militar nazi, Erich Priebke, imputado de crímenes de guerra, en 1994 en la ciudad de Bariloche, Argentina donde se encontraba refugiado, desatando alertas sobre la posible presencia de más exmilitares nazis escondidos en la nación.

El atentado contra la AMIA generó una serie de manifestaciones públicas de la comunidad judía y simpatizantes, y dentro de esta, de la DAIA, reclamando la búsqueda de verdad y justicia ante ambos ataques³² y el combate hacia el antisemitismo. Posteriormente, se generaría la alianza con la FEARAB y la APDH, quienes negociaron frente al gobierno, logrando la aceptación del propio presidente Menem, que ya venía trabajando con un “Programa contra la Discriminación” desde 1993 (Cámara de Diputados de la Nación, República de Argentina, 1994c: 5184-5185; Ramos, 2019: 317) y quien lanza el proyecto de creación del INADI a finales de 1994, para su aprobación el año siguiente en la ley 24515 del 5 de julio.

La ley “quedaría olvidada en un cajón del Congreso Nacional” y sería hasta 1997 que “las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación” la “desencajonan”, proponiendo la normalización del INADI y estableciendo al periodista y funcionario, Víctor Jorge Ramos, como primer presidente para el inicio de labores en ese mismo año (Ramos, 2019: 310).

Por su parte, el CONAPRED también surge en el marco de transición democrática de México que, siendo más difusa en sus tiempos, se cristaliza con la derrota del PRI en el año 2000. Sería en esas elecciones que el Partido Democracia Social (PDS), opción socialdemócrata en esa contienda, “electoriza” el tema de la discriminación para los comicios (Entrevista con Ricardo Raphael, 2021) y se vuelve visible en el primer debate presidencial dentro del discurso de su candidato, Gilberto Rincón Gallardo:

Como millones de mexicanos logré vencer la adversidad, tuve que luchar para que se me tratara igual que a los demás, quizás por ello pronto surgió en mí la vocación de enfrentarme a cualquier tipo de discriminación [...]. A las mujeres cansadas de estar marginadas, hoy como ayer, vengo hablarle a los que son discriminados por su origen de clase, su orientación sexual, por motivos religiosos, por ser indígenas, por ser

³² Vilanova (2007) documenta manifestaciones públicas en relación a demandas por la verdad y la justicia ante los atentados de la embajada de Israel y de la AMIA, identificando una “concentración en silencio en Plaza del Congreso bajo la consigna ‘De pie frente al terror, la auténtica solidaridad es hacer justicia’” el 21 de julio de 1994, donde el presidente Carlos Menem compartió palco con los “presidentes de las tres entidades convocantes: Rubén Beraja, de la DAIA, Alberto Krupnicoff, de la AMIA y Oscar Hansman, de la OSA [Organización Sionista Argentina]” (p. 3), seguidas de congregaciones en agosto de ese mismo año (*ídem*: 4-5) y algunas anuales, organizadas cada 18 de julio, donde se continúa exigiendo justicia.

discapacitados, por sufrir una enfermedad o solamente por ser considerados unos viejos.

(Rincón Gallardo, en Primer debate presidencial, 2000).

El tema llama la atención del ganador de las elecciones, Vicente Fox del PAN, quien inicia su administración trabajando temas relacionados a los derechos humanos, como la creación de una subsecretaría dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la aceptación de tratados internacionales, la puesta en marcha de un programa de cooperación técnica con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de reformas constitucionales en la materia³³. De esta manera, se acerca a Rincón Gallardo para proponerle establecer un proyecto en relación a la no discriminación, creando así la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCED) donde convocan y reúnen abogados, académicos, políticos, activistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil³⁴.

Esta Comisión genera diversos grupos de trabajo, ponencias, reuniones y foros donde expresan las necesidades, problemas y demandas de múltiples sectores sociales, escribiendo un Informe General publicado en noviembre del mismo 2001 y dentro del cual presentan un proyecto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), mandado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados en noviembre pero de 2002, discutido y aprobado por ambas cámaras desde entonces y hasta abril de 2003, cuando la LFPED se aprueba y se oficializa a finales del mismo año y, con ello, estableciendo el CONAPRED como organismo encargado de velar por la no discriminación en el país y teniendo al propio Rincón Gallardo como primer presidente.

³³ En la cual se destaca la reforma constitucional de 2001 donde, entre otros, se modifican los artículos 1 y 2 para añadir la cláusula de prohibición de la discriminación al primero y de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas en el segundo. El desarrollo de esta cláusula también sería producto de los actores que dieron origen al CONAPRED, ya que de acuerdo con alguno de ellos: “La segunda cosa que produjo la Comisión [Ciudadana de Estudios contra la Discriminación] fue el proyecto de reforma constitucional: el día de hoy tenemos en el artículo primero la cláusula antidiscriminatoria” (Entrevista con Mario Alfredo Hernández, 2021).

³⁴ “(...) el 27 de marzo de 2001, la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, lanzó una convocatoria pública para que los propios grupos afectados, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos fundamentales, los servidores públicos, los académicos y todas las personas interesadas, se reunieran periódicamente en foros plurales a fin de exponer las causas más graves y recurrentes de discriminación” (Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2002).

Hasta aquí se presenta este recorrido descriptivo de los eventos principales en la historia originaria del CONAPRED y del INADI. Si bien la narrativa histórica se considera importante, no es pretensión de esta investigación darle una mirada estrictamente temporal. Sin embargo, se propone una cronología de eventos para cada institución, disponible en los anexos 3 y 4. A continuación, se expondrán los elementos que se pretendieron encontrar y el análisis de estos, buscando entenderlos en tanto mecanismos causales que forman parte de los procesos de origen de las dos instituciones.

4.2 Eventos desencadenantes, recursos e incentivos

4.2.1 Para el caso del INADI

Siguiendo con la literatura institucionalista, para el establecimiento y/o mantenimiento de una institución, uno de los puntos a seguir es el uso de “algunos recursos estratégicos u otras formas de poder”³⁵ (Lawrence y Suddaby, 2006: 215). En ese sentido, se considera que para que los actores lograran dar cabida al derecho por la no discriminación y a una institución estatal que vele por este, fue necesario que contaran con estos “recursos estratégicos” para alcanzar el resultado político.

Con esa idea, se presupone que un primer impulso a los recursos, lo da el proceso de transición a la democracia en sí mismo, pues como delineó el capítulo anterior, la apertura política conllevó una mayor pluralidad de actores sociales, la necesidad gubernamental de reconocerlos y darles cabida en algunos espacios políticos y la expansión de la localización de recursos de poder entre sectores sociales (González, 2008: 2-3). De esta manera, algunos sectores opositores y organizaciones de la sociedad civil serían dotadas de mayores capacidades y oportunidades para la entrada de sus demandas al Estado. Sin embargo, cabe destacar que, para los casos de las instituciones antidiscriminatorias, los movimientos que les dieron origen ya contaban con un grado de visibilidad y recursos.

En Argentina se observaron tres organizaciones fundamentales para la construcción del INADI: la DAIA, la FEARAB y la APDH, las cuales conformaron una “alianza clave” para que se desarrollaran las gestiones de creación del INADI frente al gobierno menemista:

³⁵ Traducción propia del original: “(...) some key strategic resources or other forms of power (...)”

Avanzados los meses y con la conversación con el gobierno se entiende que se tiene que dar un avance más y se logra que -que fue fantástico, por eso digo que es un modelo único-, la unión de la comunidad árabe en Argentina, a través de la FEARAB, Federación Árabe Argentina, la APDH, la Asamblea permanente por los derechos humanos y la DAIA. Se hace esa alianza y son las tres entidades fundantes que elevan el proyecto al ejecutivo para que se formalice la creación del INADI que tenía como funciones toda la lucha contra la discriminación, la xenofobia” (Entrevista con Claudio Avruj, 2022).

Ya por ese entonces era de suma importancia crear un organismo, que reuniera las condiciones necesarias para abarcar políticas Antidiscriminatorias y de Derechos humanos, que la sociedad en su conjunto reclamaba y la DAIA -Delegación de Asociaciones Israelitas Argentina, la FEARAB –Federación de Entidades Argentino Árabes y APDH-Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, venían sumando esfuerzos y pedidos, para que se concretara. (Jesús Vera, 2021).

Si bien esta alianza fue novedosa, las tres organizaciones ya contaban con cierto grado de visibilidad en la sociedad argentina. La DAIA nace en la década de los treinta y se conforma como una representación política donde se conglomeran diversas organizaciones judías del país, activándose, desde sus orígenes, contra el antisemitismo y el nazismo (Entrevista con Marisa Braylan, 2021); la FEARAB, por su parte, también busca la coordinación de organizaciones árabes argentinas, teniendo sus orígenes a principios de los setenta (sitio web de FEARAB, s/f); y la APDH, surge como “una autoconvocatoria en 1975 de personas provenientes de los más diversos sectores sociales, políticos, intelectuales, sindicales y religiosos argentinos, en respuesta a la creciente situación de violencia y de quiebra de la vigencia de los más elementales derechos humanos que se escalaba en el país” dentro del contexto de la dictadura militar, estableciéndose como un organismo que luchaba por el esclarecimiento y la justicia ante los casos de tortura, desaparición y asesinato (sitio web de APDH, s/f).

Relacionado a ello, algunos de los actores del momento reconocieron durante las entrevistas:

Como ya ves el tema de la comunidad judía y la árabe que acá son dos colectividades muy importantes, pero minoritaria (...) (Entrevista con Víctor Jorge Ramos, 2022).

La comunidad judía argentina es la tercera más grande que existe fuera de Israel, es numerosa (Entrevista con Marisa Braylan, 2021).

La Asamblea [Permanente por los Derechos Humanos], y la comunidad judía que es una comunidad muy importante en la república argentina (...) (Entrevista con Pedro Mouratián, 2022).

(...) una entidad política reconocida de derechos humanos, como era la Asamblea en aquellos años... recordemos que eran pocos años de la democracia, apenas diez, doce años de la democracia, la APDH tenía un peso específico muy fuerte (Entrevista con Claudio Avruj, 2022).

Se aprecia la importancia social de las tres entidades, las comunidades árabe y judía como grupos visibles y organizados, y la APDH como un organismo defensor de derechos humanos con pasado importante. Más aún, como se mencionó en la sección anterior, la comunidad judía, en particular la DAIA, fue parte del proceso de creación de la Ley 23592 de Penalización de Actos Discriminatorios de 1988, antecedente importante para el establecimiento del INADI lo que muestra que esta organización poseía recursos, cuando menos de carácter “intangible”, para la expresión de sus demandas a nivel público, esto es, que tenían una “posición en la redes de relaciones sociales que provee de información y apoyo político, y donde se considera la habilidad simultánea de aprovechar esta posición para influenciar a otros”³⁶ (Coleman, en Leca *et al*, 2009: 15), lo que se denomina como “capital social”; y que funciona para establecer alianzas, lograr simpatías y poder movilizar recursos, de otro tipo, para lograr el resultado político deseado (*ídem*: 15-16).

³⁶ Traducción propia del original: “one’s position in a web of social relations that provide information and political support, and considers the concurrent ability to draw on that standing to influence others’ actions”

Sin embargo, aunque la Ley 23592 reconocía múltiples formas de discriminación, su carácter penalizador se limitaba a los “motivos” de “persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso” (Art. 2), quedando en claro que había sido la demanda por perseguir el antisemitismo y la discriminación hacia la comunidad judía la que había guiado el interés por crear esta ley en los años ochenta³⁷.

Por ello, para que el tema de la discriminación transitará de esta ley a una institución, se necesitó catapultar el discurso para que logrará incluir y atraer a más actores de otros sectores sociales que pudieran ser afectados. En ese sentido, se identifica la presencia de “eventos desencadenantes” (*triggering events*) (Capoccia, 2017: 1112), donde se generaron las condiciones para que estos actores tuvieran mayor visibilidad de sus demandas y hubiera interés hacia estas por parte de actores políticos y sectores sociales amplios:

Tabla 3. Evidencias de eventos desencadenantes para el caso del INADI

Cita de ejemplo	Fuente
Fueron dos atentados que hicieron que los organismos de derechos humanos buscaran más voces de apoyo, que los hubo... muchas ONG que se crearon en esas épocas sobre la cuestión civil, sobre las cárceles, la Asamblea permanente por los derechos humanos, la DAIA, la FEARAB, de la federación árabe argentina que también peleaba por verdad, justicia, las ONG, eran los que más pedían memoria y justicia (...) Esos atentados potenciaron las demandas, los reclamos (...).	Entrevista con Jesús Vera, 2021.
El INADI surge después de los atentados antisemitas que tuvimos en Argentina. Tuvimos un atentado a la embajada, después el de la AMIA. Después del de la AMIA surge esta idea de hacer un instituto contra la discriminación, y está muy vinculado a la discriminación antisemita, básicamente.	Entrevista con Demián Zayat, 2021

³⁷ Los debates legislativos los manifiestan de la siguiente manera. Ante el cuestionamiento de un legislador del partido opositor Justicialista (Carlos Arturo Juárez), sobre la razón por la que en la parte penal de la ley se omitían motivos discriminatorios que aparecían en el artículo primero (“ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos”), el entonces senador, también justicialista, Eduardo Menem, argumentaba que: “(...) es verdad que todas las circunstancias que mencionaba el señor senador, que están en la parte civil [Art. 1] y no en la penal [Art. 2 y 3], pueden dar lugar a las dudas que legítimamente él planteaba. Lo que ocurre es que la filosofía de la ley se refiere a la discriminación vinculada con las condiciones de raza, nacionalidad o religión (...). Con respecto a las otras cuestiones que están en las normas civiles no se las incluye específicamente en el ámbito penal por la sencilla razón de que ya están contempladas en el artículo 41 del Código penal, que se refiere a las condiciones de individualización de la pena.” (Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina, 1988: p. 2947-2948). Así, más adelante se propone “restringir los motivos por los que se castiga penalmente la discriminación (...) a cuando se discrimina por razones de raza, nacionalidad, religión o por pertenecer a un determinado grupo étnico.” (*idem*: 2955), cuestión que se mantendría en la ley final.

<p>Fue en su segundo mandato [de Menem], o el primero que ocurren estos dos atentados. Imagínate el sacudón, los problemas de tipo político e institucionales que le trajo a la comunidad judía, que la catapultó a una situación de visibilidad y exposición que jamás había tenido, por razones evidentes</p>	<p>Entrevista con Marisa Braylan, 2021.</p>
<p>La historia del INADI y de cómo se fue creando tiene que ver con algunos hechos políticos, sociales, que ocurrieron en la Argentina que datan del año 1994, básicamente, que fue el atentado a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina, AMIA, que fue un atentado terrorista que llevo la vida de casi 87 personas si no mal recuerdo y que fue también, más allá de todas las connotaciones políticas, fue un llamado a la toma de conciencia respecto de las conductas que estaban emergiendo en nuestro país (...).</p>	<p>Entrevista con Pedro Mouratián, 2022.</p>
<p>Si bien la ley es en el '95 y se aplica en el '97, un poco lo que impulsó a los legisladores, a los diputados y a los senadores argentinos, fue los atentados terroristas que sufrió la Argentina con la AMIA y con el ataque a la embajada de Israel, que fueron dos crímenes inmensos que aún hoy se están investigando.</p>	<p>Entrevista con Víctor Jorge Ramos, 2022.</p>
<p>Con el caso de Priebe la DAIA, entonces presidía el presidente Beraja, Rubén Beraja, es una idea de él, le propone al presidente Menem, crear un instituto nacional contra la discriminación y que tenga a su cargo la búsqueda de los nazis ocultos en la Argentina. Esa fue la idea embrionaria, a partir de ese hecho tan fuerte de la historia.</p>	<p>Entrevista con Claudio Avruj, 2022.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Maguire *et al* (2004).

Las entrevistas con actores permiten destacar que, para el INADI, estos eventos desencadenantes fueron dos: los dos atentados a instituciones vinculadas a la comunidad judía -el atentado a la embajada de Israel en Argentina del 17 de marzo de 1992 y el ocurrido el 18 de julio de 1994 hacia la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA)- y el descubrimiento y detención de un alto mando militar nazi, Erich Priebe, imputado de crímenes de guerra, en 1994 en la ciudad de Bariloche.

Estos acontecimientos funcionan en tanto “eventos desencadenantes”, porque visibilizan a estos actores. Es sobre todo el primer evento el que “catapultó [a la comunidad judía] a una situación de visibilidad y exposición que jamás había tenido” (Entrevista con Marisa Braylan, 2021), lo que le dio una mayor capacidad para negociar las demandas entorno a estos dos eventos: memoria, verdad y justicia ante los dos atentados, la búsqueda de más nazis refugiados en el territorio argentino y, en general, la prevención y combate al

antisemitismo. Los atentados “potenciaron las demandas, los reclamos” (Entrevista con Jesús Vera, 2021), siendo aceptadas por el propio presidente Carlos Menem hacia 1995.

De esta forma, los eventos desencadenantes “abren” la demandas a nivel social, mostrando la problemática del antisemitismo y, a su vez, generando sensibilidades y reinterpretaciones dentro del resto de la sociedad argentina:

Bueno, imagínate, se conmovió la sociedad argentina con los atentados estos que desde acá... desde la Argentina se veían todos los conflictos de Medio Oriente como si fueran otro planeta (...) entonces nos hizo entrar al mundo de golpe, y ahí nos empezamos a ver un poco todos, a nosotros mismo, a ver qué estaba pasando. (Entrevista con Víctor Jorge Ramos, 2022).

[El atentado a la AMIA] fue un llamado a la toma de conciencia respecto de las conductas que estaban emergiendo en nuestro país y de qué manera había que abordar algunas cuestiones vinculadas, en ese caso al antisemitismo, pero a la discriminación en su conjunto. (Entrevista con Pedro Mouratián, 2022)

En ese sentido, desde la propia DAIA “se empezó a tener consciencia de que había que trabajar más codo a codo con toda la sociedad y abrazar, no solamente el tema de antisemitismo, sino todos los temas que hacían a los distintos colectivos” (Entrevista con Claudio Avruj, 2022), cuestión que lleva, en primera instancia, a esa unión entre la DAIA, la FEARAB y la APDH y, después, ya en los inicios del INADI, a la atracción de un conjunto de colectivos de distintos grupos sociales, bajo el nombre de “Foro de Lucha contra la Discriminación” donde se conjugaron:

personas que en ese momento trabajaban, y demás, en cuestiones que hacían a la lucha contra la discriminación, la CHA, dentro del foro... la Comunidad Homosexual Argentina, estaban fundaciones que tenían que ver con el VIH, con personas privadas de su libertad, en fin, distintas agrupaciones, que tenían que ver con derechos de mujeres, eran distintos organismos que nos aglutinamos, intentamos en ese momento

tener algún tipo de incidencia adentro del INADI. (Entrevista con Pedro Mouratián, 2022).

De esta manera, las evidencias indican que, si bien eran colectivos que ya conformaban organizaciones importantes, contando así con recursos para mantener estos niveles de organización e incluso inscribir sus demandas en el Estado, los eventos desencadenantes si les dotaron de mayores recursos, en este caso, recursos intangibles, estableciendo dos momentos -antes y después- de estos eventos ($T_1 \rightarrow T_2$).

Sin embargo, los eventos no impactan únicamente en los recursos de poder de los actores no estatales. La apertura a demás causas y sectores sociales, derivada de los eventos desencadenantes se transformarían en “momentos de ambigüedad normativa” (Cardenas, 2014: 58), al generar puntos críticos donde las instituciones formales se abren a la reinterpretación social, permitiendo los actores formalizar propuestas y expectativas y dar nueva entrada o cambiar las reglas de Estado (*ídem*: 59). Se generó, así, un trastocamiento a nivel social de las problemáticas que tocan a diversos grupos discriminados, y ello, a su vez, influye en el gobierno en turno, que entiende que debe hacerse cargo de estas problemáticas.

Así, se considera que los actores estatales, de cierta manera, comprendieron la necesidad de tocar y dar cabida a estos temas en el ámbito del Estado. Por ejemplo, para el INADI se habla de la “visión del otro” que poseía Menem: “Tengamos en cuenta que él es, Menem ha sido, de una provincia muy pobre, hijo de sirios, sus padres eran sirios, a él le decían el ‘turco’ Menem (...)” (Entrevista con Víctor Jorge Ramos, 2022). Los actores de Estado, entonces retoman “el tema del antisemitismo, la discusión esa, y se reconvirtió, y se armó un instituto general contra la discriminación, se utilizó la ley que estaba del ‘88, del principio de la democracia, y se hizo un instituto acorde a eso, eso fue lo interesante” (Entrevista con Claudio Presman, 2022).

Estos momentos de ambigüedad normativa no solo representan condiciones de reinterpretaciones, sino que también afectaron los incentivos para los actores estatales quienes, ante estos eventos de relevancia pública, vieron la oportunidad de generar compromisos políticos para mejorar su gobernabilidad y legitimidad (Cardenas, 2014: 59-60). Así, la aceptación de propuestas “antidiscriminatorias”, estrechamente vinculadas al tema de derechos humanos, serían una estrategia de gobiernos urgidos por la construcción

de legitimidad social y política pues, como se señaló en el capítulo anterior, múltiples acontecimientos políticos, económicos y sociales pusieron en tela de juicio la imagen con que estos gobernantes comenzaban y afrontaban su administración.

Menem debió enfrentarse a la presión de la hiperinflación que se vivía en el país y a la impopular medida del indulto a los militares, por lo que la aceptación de propuestas entorno a los derechos humanos fue una parte importante de su gobierno, generando incentivos para la entrada de demandas en relación a estos: “Yo creo que el gobierno de Menem, un gobierno pragmático, un gobierno manchado con dos atentados, encontró una muy buena propuesta de la sociedad civil, que les ayudaba a ellos a mostrarse como hombres modernos, demócratas” (Entrevista con Claudio Avruj, 2021).

Es entonces que, en estos contextos de ambigüedad normativa, enmarcados en las transiciones a la democracia, todo lo que tuvo que ver con derechos humanos funcionaría como una “emulación estratégica” con el fin de garantizar una menor oposición y una imagen de mayor legitimidad para los gobiernos en turno (Cardenas, 2014: 58). Como se vio en el capítulo anterior, los derechos humanos formaron parte importante del gobierno menemista, dándole cabida e institucionalizando peticiones concretas, pero con un lugar periférico a los intereses predominantes (Novaro, 2007: 304, 314-316).

El tema de la no discriminación, de hecho, sería tratado, desde los actores de Estado, como parte de la agenda de derechos humanos, quedando ligado a este cuerpo institucional³⁸ en los trabajos legislativos para aprobar las leyes de creación del INADI, donde las comisiones de derechos humanos de los poderes legislativos fueron las encargadas de dictaminar el proyecto de ley³⁹ y discursivamente se asoció a estos temas desde estos espacios oficiales:

Antes que nada, queremos dejar en claro que compartimos los propósitos de luchar contra, la discriminación, que entendemos que hasta hoy no se ha obrado con la eficiencia necesaria y que, de alguna manera, se deben acelerar y fortalecer los

³⁸ A su vez, cabe destacar que la creación del INADI fue muy cercana de la reforma constitucional de 1994, donde se agregaron múltiples derechos, se concedió el rango constitucional a los tratados internacionales firmados por Argentina y se estableció la Defensoría del Pueblo.

³⁹ La ley 24515 de creación del INADI fue revisada por las comisiones de Derechos Humanos y Garantías, de Justicia y de Relaciones Exteriores y Culto de la cámara de Diputados (Cámara de Diputados de la Nación, República de Argentina, 1994c) y por las comisiones de Asuntos Administrativos y Municipales y de Derechos y Garantías en la cámara de Senadores (Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina, 1995).

mecanismos de defensa de los derechos humanos (...) (Cámara de Diputados de la Nación, República de Argentina, 1994c: 5183).

Este instrumento -que, esperamos, tenga toda la eficacia necesaria para generar un grado de cultura en la sociedad argentina que nos permita a los argentinos consolidar cada vez más el respeto por los derechos humanos- pone en manos del Poder Ejecutivo una institución para la cual han trabajado, y participado, organizaciones no gubernamentales y organismos de derechos humanos (...) (Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina, 1995: 2449).

Además, se encontraron evidencias de que hubo intenciones de subsumir el tema de la no discriminación dentro del accionar de las instituciones nacionales de derechos humanos. Una “minoría” legislativa en la Cámara de Diputados argentina pretendió que las funciones del INADI fueran realizadas a cabo por la Dirección Nacional Técnica y de Prevención y por la Dirección Nacional de Promoción, de la entonces Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales, argumentando que:

(...) la creación de tantas subsecretarías, secretarías, direcciones y programas han llegado al extremo -debido a la superposición de: funciones- de confundir a la ciudadanía sobre dónde recurrir. Y es aquí a donde queremos llegar para fundamentar nuestra disidencia con la creación del Instituto contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) ya que nos parece inútil insistir en la proliferación de superestructuras que no logran llevar a la práctica los objetivos propuestos. Sin lugar a dudas el ámbito adecuado para luchar institucionalmente contra la discriminación es la Subsecretaría de Derechos Humanos ya que es ésta la encargada de ocuparse globalmente de todo lo que se refiere al ejercicio y la plena vigencia de los derechos del hombre y sus libertades. (Cámara de Diputados de la Nación, República de Argentina, 1994c: 5183).

Esta aceptación del tema y de su institucionalización, con alguna oposición, y su vinculación *de facto* a la cuestión de derechos humanos, aunada al contexto en que ocurre, permite hablar de los llamados “incentivos estratégicos”, con los cuales un problema social y político tiene su respuesta estatal mediante un “compromiso” ligado a la mejora de derechos, permitiendo mostrar una imagen de credibilidad y legitimidad para el gobierno en turno y confirmado la idea de emulación estratégica (Cardenas, 2014: 52-53). La ausencia de entrevistas con los actores políticos del momento no permite confirmar al 100% este mecanismo, pero otro dato puede reforzar la idea de que la creación de INADI tuvo tintes estratégicos desde el gobierno: sus tiempos. La ley surge en 1995 pero, como reconoce el propio primer presidente del organismo, “quedaría olvidada en un cajón del Congreso Nacional” hasta 1997 (Ramos, 2019: 310), año que coincide con elecciones legislativas en aquel país.

Con estos hallazgos se muestra que la creación del INADI responde a las demandas de un sector civil con recursos intangibles de poder (DAIA, junto a la FEARAB y la APDH), y la acogida del Estado administrado por el menemismo, pero donde los acontecimientos violentos de 1992 y 1994 en la embajada de Israel y la sede de la AMIA -más el descubrimiento de un refugiado nazi en ese último año-, funcionaron como catalizadores de las demandas, llevándolas a una mayor exposición, a la reinterpretación y ampliación hacia otros sectores sociales y a su aceptación por parte de los actores del Estado.

4.2.2 Para el caso del CONAPRED

En el caso del CONAPRED, el momento crucial de movilización del concepto de discriminación lo genera un partido político, el Partido Democracia Social (PDS), que “electoriza” el tema en las elecciones del 2000 (Entrevista con Ricardo Raphael, 2021), logrando que llamar la atención de la opinión pública (Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021). Si bien este partido congregó a múltiples políticos, académicos y luchadores sociales, la figura destacada fue el que resultó ser su candidato presidencial, un activista y político con largo recorrido, ligado a distintos movimientos de izquierda y exdiputado federal, Gilberto Rincón Gallardo, quien ya contaba con un prestigio y capital político a sus espaldas:

[Gilberto] Rincón Gallardo era un político con un perfil sumamente interesante, político cultivado, una gente que había transitado del comunismo a la socialdemocracia, que había encabezado buena parte de las negociaciones de la transición democrática en México y que, por lo mismo, tenía una extraordinaria capacidad de convocatoria (...) (Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021).

Este partido [Democracia Social], si tú tienes alguna referencia, si lo viste, acabó siendo fuertemente identificado con la figura de Gilberto Rincón Gallardo. En realidad, Gilberto Rincón Gallardo fue uno más, sin restarle ningún mérito digamos de su trayectoria y de su personalidad y demás, él era uno más, ciertamente importante, con una historia importante de ese grupo. En el grupo había muchas otras personas que no forzosamente compartían el perfil político, eminentemente político, de Gilberto. Yo a Gilberto lo conocí, para que te ubiques, en los años setenta, estaba yo como estudiante, fui militante del Partido Comunista y ahí, en el Partido Comunista, estaba Gilberto Rincón Gallardo y otros, y Gilberto fue una persona que resultaba muy atractiva en ese sentido (Entrevista con Carlos Santos, 2022).

De nueva cuenta, se aprecia el aprovechamiento de un capital político para la movilización del tema y a ello se debe añadir una cuestión de “legitimidad”, entendida como “la medida en que las acciones y valores del empresario son vistas como consistentemente congruentes con los valores y expectativas del entorno más amplio”⁴⁰ (*ídem*: 16), lo que ayuda a que las demandas sean tomadas “en serio” y que puedan ser apoyadas por otros sectores sociales o de las élites. Se considera que los actores aquí identificados poseían ambos tipos de recursos, al ser grupos o individuos con experiencia de organización social y política vinculadas a temas de derechos y luchas sociales, de izquierda y/o de grupos “minoritarios”, además de contar con redes sociales previas⁴¹. Como en el caso argentino,

⁴⁰ Traducción propia del original: “the extent to which an entrepreneur’s actions and values are viewed as consistently congruent with the values and expectations of the larger environment”

⁴¹ Como reconoce un miembro del PDS: “teníamos la enorme ventaja de la enorme cantidad de relaciones de, en lo personal, muchos de nosotros, previo a este ‘rollo’, durante la etapa del propio Partido de Democracia

en un primer momento (T₁) se localizan actores con recursos de poder que permiten visibilizar demandas y tener cierto manejo en la agenda pública.

Sin embargo, también se considera que se necesitó de lo que se ha definido como “eventos desencadenantes”: hechos que terminarían por ampliar el espectro de difusión de la demanda por no discriminación y aglomerar distintos grupos que apoyarían el tema planteado por el PDS, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 4. Evidencias de eventos desencadenantes para el caso del CONAPRED

Cita de ejemplo	Fuente
<p>Viene el proceso electoral y Democracia Social no conserva el registro, por unas décimas de punto porcentual no conserva el registro, pero digamos que había sido un tema que había calado en la opinión pública, llamémosle así, en ciertos sectores que generan opinión, que tienen voz, etc.</p>	<p>Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021.</p>
<p>(...) hubo un debate presidencial... y él, que era una persona no muy conocida, causó una muy buena impresión en el debate, finalmente ganará Vicente Fox la presidencia, pero causó una muy buena impresión (...). A partir de eso, la popularidad de Gilberto y del partido crece muchísimo. (...). Cuando Gilberto le propone a Fox hacer esta comisión, estamos hablando del año 2000, acababa de ocurrir la transición... por lo menos el cambio de partido político, y como te imaginaras la sociedad estaba muy exaltada, muy dispuesta a trabajar con el cambio, y Gilberto capitaliza una parte de ese entusiasmo en este libro, que es el Informe de la comisión (...).</p>	<p>Entrevista con Mario Alfredo Hernández, 2021.</p>
<p>En la campaña electoral del 2000, fue sin duda uno de los temas más importantes que planteamos a todos los candidatos, entre ellos, al Lic. Vicente Fox y al Lic. Gilberto Rincón Gallardo.</p>	<p>Entrevista con Reneé Dayán Shaibot, 2022.</p>
<p>(...) Gilberto Rincón Gallardo aprovechó la proyección que tuvo en la campaña electoral para después negociar con Vicente Fox que se crearía un organismo que luchara contra la discriminación, que esa fue la bandera principal de Gilberto Rincón Gallardo en su campaña (...).</p>	<p>Entrevista con Alejandro Brito, 2022.</p>
<p>(...) fue muy destacada la participación de Gilberto en el debate presidencial, marcó un parteaguas.</p>	<p>Entrevista con Carlos Santos, 2022.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Maguire *et al* (2004).

Social. Teníamos un conjunto acumulado de enorme cantidad de relaciones, con mucha gente (...) de cualquier cantidad de causas, grupos pequeños, grandes, más o menos, visibles o invisibles, como fuera”. (Entrevista con Carlos Santos, 2022)

En el caso mexicano, sería el mismo proceso electoral del año 2000, en particular su debate, el que funcionaría como evento desencadenante, dotando de poder a los actores interesados en movilizar el discurso de la no discriminación. Como bien lo destacan los actores entrevistados, las elecciones de 2000 en México permiten que el tema “cale” en “la opinión pública” (Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021), quedando vinculada la figura de Gilberto Rincón Gallardo y del PDS al tema de la discriminación en sectores “que generan opinión, que tienen voz”, esto es, en los medios de comunicación. Además, se reconoce un “entusiasmo” social, producto del cambio, que permite una mayor difusión del tema (Entrevista con Mario Alfredo Hernández, 2021). Si bien, estos actores contaban ya con la posibilidad de generar un partido y movilizar un tema, este impacto mediático es un importante impulso a sus recursos de poder intangibles (T₂).

Además, influye en los actores estatales, generando un interés expreso desde el gobierno de Vicente Fox por rodearse de asociaciones civiles y algunos sectores de la izquierda desde su campaña (Ornelas, 2001: 112): “Fox convoca a un grupo de dirigentes sociales, líderes de opinión de la izquierda (...) a apoyar su campaña siempre y cuando él cumpliera con algunos compromisos que nosotros le exigíamos” (Entrevista con Mariclaire Acosta, 2021), cuestión que se mantendría al ser presidente y por lo que se le acerca a Rincón Gallardo para darle entrada a la propuesta, invitándolo “a presentar un proyecto en materia de no discriminación, a finales de 2000 e iniciando 2001” (Entrevista con Rodríguez Zepeda, 2021), proyecto del cual surge la CCED⁴².

Este aumento de la legitimidad y visibilidad de los actores, es identificado por los mismos y se busca la conformación de alianzas con otros sectores sociales, siendo que el proyecto de la CCED logra aglutinar a distintos representantes y agrupaciones de la sociedad civil de diversos sectores⁴³, aunados a académicos, periodistas, abogados y diputados de

⁴² “En algunas pláticas que sostuvo Gilberto con la gente del propio gobierno, del inminente nuevo gobierno, todavía en el periodo de transición se tuvieron estas pláticas y demás, y se ofreció que se apoyaría en términos de lo que fuera necesario -en recursos, en términos económicos- para la formación de una Comisión Ciudadana que impulsara el diseño legal de una ley contra la discriminación e incluso se habló de una reforma constitucional, de una ley para combatir... en contra de la discriminación, lo que finalmente resultó en la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.” (Entrevista con Carlos Santos, 2022).

⁴³ Como fueron: el Frente Nacional Indigenista, el Club de Aspirantes a Centenarios Felices A.C, miembros del Suplemento “Letra S” (salud, sexualidad y sida) del diario “La Jornada”, representantes de la Revista FEM, la Cruz Blanca Neutral, I.A.P., la Diócesis de México de la Iglesia Anglicana, la Casa Amiga, Centro de Crisis A.C, la Asociación Nacional de Apoyo y Defensa a la Mujer, la organización de Tribuna Israelita, el Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa, A.C, la Comisión Ciudadana Contra los Crímenes de Odio por Homofobia, la organización de Libre Acceso A.C., la Fundación Dime, el Sindicato de Telefonistas de la

todos los partidos del espectro político. Este “directorio” de organizaciones quedó plasmado dentro de esta Comisión Ciudadana, pretendiendo la diversidad de temas y problemáticas en relación a múltiples grupos sociales y retoma a algunas organizaciones y actores con un recorrido importante en la lucha por derechos sociales y con experiencia ante el tema de la discriminación en un sector específico:

Nos invitaron, sí. Es que Libre Acceso es una asociación civil muy activa... bueno al menos en los años ‘90 fue muy activa, la verdad ahorita ya no sé cómo está, pero fue fundada desde el ‘89 y los años más activos digamos eran en los ‘90 y principios de los 2000. (Entrevista con Renata Noris, 2022).

Sí, ya nosotros [Suplemento “Letra S” (salud, sexualidad y sida)] veníamos con una trayectoria de defensa de derechos LGBTI+ y habíamos constituido la Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio, la constituimos en 1997, y entonces estábamos presentando nuestros informes que hasta la fecha seguimos presentando, sobre homicidios de personas LGTIB+, queriendo llamar la atención sobre ese problema a la sociedad, que nadie más hablaba. (Entrevista con Alejandro Brito, 2022).

En septiembre de 1995, año internacional de la tolerancia y 50 aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial, Tribuna Israelita, Institución de Análisis y Opinión de la Comunidad Judía de México, tuvo la iniciativa de organizar “Las Jornadas Contra el Racismo”. En conjunto con la Secretaría de Educación Pública, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad

República Mexicana, la Asociación Acción Ciudadana por la Tolerancia, la Fundación Mexicana para la Salud, la Asociación Cultura, Arte y Vida para Personas con Discapacidad, la Liga Internacional de Asociaciones CONFE I.A.P., el Grupo Pantlatonalli, la Sociedad Bíblica de México A.C., el Comité Central de la Comunidad Judía de México A.C., la fundación México Ciudad Humana A.C., la Asociación Mexicana de Sordos A.C., la Asociación Pro Personas con Parálisis Cerebral A.C, la fundación Themis, S.C, Mujeres en Serio A.C., el proyecto Camina A.C., Iglesias Evangélicas, el Instituto Universitario Mexicano de Derechos Humanos A.C., la fundación Monte Pío Luz Saviñón I.A.P., la organización Diversidad, Equidad y Democracia A.C., el Instituto de lo Sagrado Luz Sobre Luz, el Instituto Mexicano de Sexología, A.C., Profesionales en Deportes, S. de R.L.M.I., la Organización Internacional Vida Independiente, A.C y representantes de Aeroméxico (Lista de comisionados, CCED, 2001).

Iberoamericana, el Colegio de México, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. (Entrevista con Reneé Dayán Shaibot, 2022)

Bueno yo llegó [a la CCED] porque previamente -digo doce, trece años, catorce años atrás- yo inicié trabajos como activista de derechos civiles de personas con discapacidad y básicamente ahí me inicio en la organización de sociedad civil. Con algunas organizaciones empezamos a fundar, por ahí de los años ochenta, -'85, '86, '87- organizaciones que empezamos a formar, precisamente porque había un desconocimiento muy fuerte de la temática o de esta problemática y es que nos empezamos a organizar algunas gentes interesadas en el tema. (Entrevista con Jesús Toledano, 2022).

Se observa, similar al caso del INADI, como es que los actores aprovechan la reinterpretación normativa que brindaron las elecciones del año 2000, para reunir sus demandas dentro de la oportunidad que generó la CCED. Pero como en el caso anterior, el evento desencadenante no solo ampliaría los recursos de los actores no estatales, sino que también dotaría de incentivos estratégicos a los actores de Estado para recibir estas demandas y establecerlas como institución.

La necesidad de Fox de afrontar reclamos del pasado reciente para, con ello, distanciarse de los gobiernos priistas (Cue Mancera, 2004), lo haría encarar de forma presurosa algunos temas en materia de derechos humanos, lo que expresa la importancia de esta agenda para mejorar su imagen nacional e internacionalmente:

Fox es invitado a varias giras en diferentes partes del mundo: Estados Unidos, Europa, Canadá; y a donde quiera que iba Fox, se encontraba con manifestaciones de la sociedad civil, en donde le reclamaban la violación a los derechos humanos, sobre todo en el contexto del conflicto zapatista pero no solamente eso, el caso del general Gallardo, el caso de Aguas Blancas, la masacre de Acteal, El Charco, es decir, los grandes sucesos y en fin, esto a Fox le molestaba muchísimo. (Entrevista con Mariclaire Acosta, 2021).

De esta forma, el acercarse con un grupo contrario ideológicamente al suyo, como serían los integrantes del PDS y darles opción de establecer sus demandas evidencia que Fox “se dio cuenta que tenía algún valor, que le representaba algún valor” (Entrevista con Carlos Santos, 2022). La creación del CONAPRED iría en esta línea, sirviendo al ejecutivo para pedir “prestada legitimidad de un capital que no era el suyo” (Entrevista con Ricardo Raphael, 2021).

Así, será la propia elección del año 2000 la que funciona como el evento desencadenante, al cumplir las expectativas de la literatura: aumentar los recursos y oportunidades políticas de los actores no estatales, generar un problema político que busca ser atendido por los actores de Estado y trastocar las interpretaciones sociales de las normas y reglas, al introducir un tema novedoso para su tratamiento.

Al ser entendido como un problema político, el tema de la no discriminación generará los incentivos necesarios para ser aceptado por el gobierno en turno como parte de la emulación estratégica para la búsqueda de legitimidad y, con ello, quedaría vinculada estrechamente con la agenda estatal de derechos humanos, que se enmarcó dentro de esta emulación. Nuevamente, la LFPED, que establecería al CONAPRED, se dictaminó por comisiones de derechos humanos en ambas cámaras legislativas⁴⁴ y se presentaría, discursivamente, en esos parámetros de la agenda:

Esta iniciativa se enmarca dentro de la política integral de defensa y promoción de los derechos humanos y se sustenta en la visión humanista que define a la actual administración. Este es un gobierno de derechos humanos que no apuesta a soluciones coyunturales para problemas estructuralmente arraigados por décadas. Por ello esta iniciativa no sólo se caracteriza por su cariz correctivo sino apela fundamentalmente a favorecer una cultura de respeto a los derechos humanos en la que la discriminación

⁴⁴ Las comisiones de Justicia y Derechos Humanos de la cámara baja (Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2002) y las de Justicia, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos de la cámara alta (Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003a) fueron las que dictaminaron la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, donde se estableció la creación del CONAPRED.

deje de tener cabida en nuestro país. (Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2002: 40).

Al aprobar esta ley también estamos honrando los compromisos que hemos asumido dentro de la comunidad de las Naciones Unidas al contribuir a adecuar la legislación nacional a los acuerdos e instrumentos internacionales que hemos ratificado, entre otros, el Convenio 111 de la OIT referente a la discriminación en el empleo, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. (Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003: 106).

Más aún, de manera parecida al caso argentino, se intentó subsumir a la propuesta institucional dentro del cuerpo de derechos humanos ya creado, pues uno de los miembros vinculados al proceso de creación y negociación de la institución recuerda que el entonces titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, José Luis Soberanes, propuso “crear una subcomisión específicamente para ver los temas de discriminación, dentro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” (Entrevista con Carlos Santos, 2022), en lugar del establecimiento del CONAPRED.

En línea similar, hubo una “exposición” internacional del tema y los actores por parte del gobierno foxista pues “en algún momento Gilberto... hubo una conferencia de Naciones Unidas contra el racismo y la discriminación en Sudáfrica [Conferencia de Durban, 2001], y de [la Secretaría de] Relaciones Exteriores y a través de este gobierno, invitó a Gilberto a que la presidiera, la comisión, un grupo de comisionados que fuéramos ahí (...)” (Entrevista con Carlos Santos, 2022), donde además, Rincón Gallardo propondría ante la ONU el tema de la discriminación hacia las personas con discapacidad: “él fue y presentó una iniciativa -la cual no me acuerdo a detalle todo el título- para la atención a la temática de las personas con discapacidad. No sé si tu conoces ese proyecto, él lo presentó, fue una iniciativa... se recibió

estupendamente bien ahí y finalmente ya fue suscrito (...)”⁴⁵ (*ibidem*). Así, parte de la CCED y Rincón Gallardo, entrarían dentro del objetivo de mejorar la imagen internacional de México frente al mundo, en foros multilaterales de derechos humanos que, como se observó en el capítulo contextual, fue uno de los ejes de las relaciones internacionales del gobierno de Vicente Fox (Anaya, 2006: 32; Ruiz Sandoval, 2008: 67).

Los hallazgos sobre el caso CONAPRED serían similares a los del INADI, donde se aprecia un grupo de actores que ya poseían importantes recursos de poder intangibles, pero donde estos se ven ampliados por un evento desencadenante que, además, sirve para la reinterpretación social de las reglas oficiales y para atraer la mirada de los actores de Estado sobre la demanda. Por ello, se considera que estos elementos constituyen una característica esencial en los dos casos para dar origen a las instituciones antidiscriminatorias, generándose así, dos mecanismos causales a nivel de los actores: el aumento de recursos de poder de los actores no estatales y la generación de incentivos estratégicos para los actores estatales.

El primero de ellos concuerda con la línea institucionalista que enfatiza sobre el papel del poder en la creación de instituciones novedosas (Peters, 1999; Pierson, 2015) y, sobre todo, con los argumentos de que es un aumento en el poder de ciertos actores, el que faculta para establecer arreglos institucionales que les favorecen (Knight, 1998: 130-133). Si bien, se ha considerado que los actores no estatales ya poseían recursos de poder para organizarse y movilizar demandas, la presencia de sus recursos intangibles de poder, maximizó la visibilización de estos actores y sus demandas, llevando la problemática a una mayor exposición social que mejora su posición para ser negociada frente al Estado.

Sobre estos últimos, el segundo mecanismo evidencia el uso político de una problemática para ganar legitimidad social y mejorar la gobernabilidad en momentos de riesgo. Esto no significa que los actores estatales no participaron activamente o tuvieron interés por la temática antidiscriminatoria, pero los hallazgos aquí recolectados sí permiten señalar que primó una lógica de “dejar pasar” el tema, sin una oposición visible en lo público y ligándolo a un tema que les generaba valor, aunque fuera marginal a sus intereses principales, como lo son los derechos humanos. Así, los llamados incentivos estratégicos forman parte de una dinámica de emulación que permite la generación de réditos políticos

⁴⁵ Propuesta de lo cual surgiría la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU de 2006.

para estos actores gubernamentales (Cardenas, 2014: 13) mediante el establecimiento de instituciones que *a priori* les parecerían costosas o problemáticas, ahí donde la no discriminación puede plantear retos para el statu quo vigente. Ello tiene por consecuencia que acepten estas instituciones antidiscriminatorias, pero con ciertas debilidades en su diseño, cuestión que se verá más adelante.

Ambos mecanismos deben ser entendidos como eso, mecanismos causales, ya que están relacionados estrechamente a un contexto de democratización y de derechos humanos, que establece una base de recursos e incentivos para generar este tipo de instituciones. A pesar de que son eventos externos a los actores los que potencializan estos elementos, serán ellos quienes identifican y aprovechan las oportunidades políticas que les brinda su entorno para movilizar una demanda e inscribirla como institución formal de Estado, cumpliendo así, la máxima de la mirada mecanicista del rastreo de procesos, que es que los agentes logran transferir capacidades causales desde sus contextos a otras entidades (Bennett en Beach y Pedersen, 2013: 25). En ese sentido, el aprovechamiento de recursos y de ganancias políticas de un entorno democrático se cristaliza en instituciones antidiscriminatorias.

Sin embargo, se considera que el proceso no se ha completado aún. Una parte normativa y simbólica importante se vislumbra desde aquí, ya que la llamada reinterpretación normativa logra que el tema antidiscriminatorio, que ya existía de diversas formas en las sociedades argentina y mexicana, se vaya instalando como un problema social digno de ser atendido en la esfera del Estado. Para ello, hace falta que los actores pongan en juego herramientas discursivas donde sus demandas alcancen la mayor visibilidad y apoyo posibles. De esto tratará la sección siguiente.

4.3 El encuadre dentro de las ideas de discriminación y no discriminación

4.3.1 El uso del encuadre en el caso argentino

La otra cuestión fundamental para la entrada de la no discriminación a la agenda estatal es el encuadre, el cual se ha definido como una estrategia discursiva donde se orientan de las demandas mediante el uso de símbolos que dotan de “legitimidad a los movimientos sociales locales, haciendo sus demandas más convincentes para posibles simpatizantes, audiencias y objetivos más amplios” (Tsutsui *et al*, 2012: 380). Siguiendo con esta idea, el encuadre de estas demandas sobre derechos de grupos distintos, se realizó bajo el concepto mismo de

“discriminación” el cual, como se observó en el capítulo primero, posibilita esa aglutinación múltiple y diversa. El meollo de esta sección es demostrar si esto se cumplió en los dos casos.

Para el caso argentino, el encuadre puede rastrearse desde la creación de la Ley 23592 de Penalización de Actos Discriminatorios, sancionada en 1988, que presenta en su artículo primero:

Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados.

A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

Ello refleja la clásica enumeración de motivos discriminatorios y el vínculo con el ámbito de los derechos, presente en los instrumentos internacionales, cuestión abordada en el capítulo 1. Más aún, se reconoce explícitamente el uso del instrumental jurídico internacional al momento de sanción de la ley:

Al analizar este proyecto para darle debida sanción sin duda alguna hemos tomado la precaución de consultar los antecedentes no sólo extranjeros sino también nacionales (...) (Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina, 1988b: 2885).

Voy a explicar por qué hago esa enumeración en este artículo, que es el definitorio, genérico de la definición que vamos a dar: porque así está expresado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (...) El proyecto de ley enuncia todo lo que la Convención de los Derechos Humanos fija. Nosotros adoptamos el mismo temperamento e igual lenguaje. (...) La sanción de la Cámara de Diputados toma en cuenta el pacto de San José de Costa Rica pero no lo sigue a la letra. Nuestro texto toma

en cuenta todo eso; no lo sigue a la letra, pero todo está contenido. (Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina, 1988c: 2962, 2968).

En este punto es posible hablar de encuadre dentro del uso del lenguaje de organismos internacionales, donde se emplean estos “símbolos externos” como modelo jurídico para ser adoptado de manera local (Rodríguez Zepeda, 2006b: 41-42), pero que no es adoptado ciegamente, sino adaptado a las necesidades particulares, ya que se reconoce que no se “sigue a la letra”, en un proceso que se denomina como “vernaculización” (Tsutsui *et al*, 2012: 381). Sin embargo, cabe mencionar que el uso explícito de este lenguaje internacional solo apareció en los documentos oficiales de sanción de la ley, por lo que este tipo de encuadre ocurrió desde actores estatales y en 1988, momento de creación de la Ley 23592.

Ello no significa que no ocurrió el encuadre desde actores no estatales, pues el propio uso del concepto de discriminación, ya era parte del lenguaje de la DAIA, por lo menos, quienes se preocupaban por distintos actos antisemitas desde antes del establecimiento de la Ley 23592:

Los temores eran episodios aislados de alguna pintada callejera, alguna amenaza de bomba en alguna institución y había que salir corriendo, alguna profanación en cementerios judíos y algunos grupos, que todavía existen, marginales, de ultraderecha, que cada tanto mandaban algún mensaje nefasto. (Entrevista con Marisa Braylan, 2021).

El tema de antisemitismo es la razón social en la misión de la DAIA, la persecución del antisemitismo, la educación por la memoria del holocausto, la lucha contra el nazismo, esas son las misiones los objetivos innegociables. (Entrevista con Claudio Avruj, 2022).

Como ya se observó, la Ley 23592, si bien comprendería múltiples formas de discriminación que atañen a diversos grupos sociales, se enfocaría en la penalización por causales de “raza, religión o nacionalidad”, lo que evidencia la preocupación por el antisemitismo de su momento, demanda de la comunidad judía argentina. Si bien, la noción de discriminación que quedó plasmada en la Ley 23592 no se ve modificada con la creación del INADI, siete años más tarde, el momento y los eventos que anteceden a esta institución

permiten que la idea de discriminación se “expanda”, permitiendo el encuadre de otros derechos y demandas que necesitaban múltiples sectores de la sociedad.

En aquel momento se pasó a “tener consciencia de que había que trabajar más codo a codo con toda la sociedad y abrazar, no solamente el tema de antisemitismo, sino todos los temas que hacían a los distintos colectivos” (Entrevista con Claudio Avruj, 2022) y a “un llamado a la toma de conciencia respecto de las conductas que estaban emergiendo en nuestro país y de qué manera había que abordar algunas cuestiones vinculadas, en ese caso al antisemitismo, pero a la discriminación en su conjunto” (Entrevista con Pedro Mouratián, 2022). De esta manera, el encuadre surge a nivel social cuando se aprovechó una expresión discriminatoria específica -los atentados antisemitas-, para empezar a hablar de discriminación “en su conjunto” y poder establecer derechos para otros grupos sociales, como lo expresa el primer presidente del INADI: “todo eso llevo no a ver el tema religioso, judío, sino a ver todos los demás prejuicios, incluso cuestionar el sistema de educación argentino” (Entrevista con Víctor Jorge Ramos, 2022).

Así, durante el proceso de establecimiento del instituto, surgiría el enmarcamiento de demanda bajo la idea de discriminación. Entre ellas, aparecen, nuevamente, las que surgieron desde la DAIA, la comunidad judía y en relación a los “eventos desencadenantes”: en primera instancia, sobre los dos atentados de 1992 y 1994, donde se buscó la resolución de los hechos, bajo la idea de verdad y justicia; en segundo término, la búsqueda de personas dentro del territorio argentino, que hayan cometido crímenes de guerra durante la Segunda Guerra Mundial⁴⁶. Sin embargo, se logró la conjunción de demandas y necesidades sobre diversos grupos:

Tabla 5. Evidencias de encuadre en el caso INADI

Cita de ejemplo	Fuente
(...) por la reivindicación de los derechos humanos, por respeto a los derechos del discapacitado, de la diversidad sexual, la no violencia (...)	Entrevista con Jesús Vera, 2021.

⁴⁶ Cuestión plasmada en el artículo 4, inciso k de la ley 24515 de creación del INADI, que señala como objetivo del Instituto: “Constatar —prima facie— la existencia en el territorio argentino de personas que durante la Segunda Guerra Mundial o que posteriormente a ella participaron en el exterminio de pueblos, o en la muerte y persecución de personas o grupos de personas a causa de su raza, religión, nacionalidad u opinión política; y cuando corresponda, efectuar las denuncias ante las autoridades competentes;”.



<p>Habían sucedido ya los dos atentados, la comunidad árabe argentina, sufría también una islamofobia muy profunda, todo árabe era sospechado (...) Un gran tema en su momento, obviamente, porque tenía que ver con la época, fue la defensa de los travestis y en realidad, era toda la pelea, la lucha para incorporar la agenda LGTBIQ, que fundamentalmente en aquellos años recién se estaba votando (...) Luego obviamente, vinieron los temas de apoyo a una agenda abierta, como yo la llamo, de apoyo a los distintos colectivos y a distintos grupos migrantes en Argentina (...).</p>	Entrevista con Claudio Avruj, 2021.
<p>(...) empezamos a instalar la discriminación al tema de la mujer (...) los temas de la homosexualidad, el casamiento de las parejas... de ese colectivo, y en ese momento lo que estaban solicitándole al INADI era apoyo para que las parejas pudieran tener el uso de la herencia, uno pudiera heredar al otro, una mujer o un hombre, también se entiende como eso, si fallece uno que el otro tenga sus derechos (...) tema de género, temas de racismo, de xenofobia (...).</p>	Entrevista con Víctor Jorge Ramos, 2022.
<p>Queremos abordar los temas del racismo y la xenofobia, y para ello es imprescindible despojarse de ciertos prejuicios ideológicos y esforzarse por hacer simplemente un análisis humanista de la realidad social (...). A su vez, el sexismo es el prejuicio hacia las mujeres, el antisemitismo el prejuicio hacia los judíos, la homofobia el prejuicio hacia la homosexualidad... y la lista sigue extensamente</p>	Víctor Jorge Ramos, 1999.
<p>En el caso de la Argentina, como ya hemos señalado, la inmigración procede de los países limítrofes, y si bien no se puede decir que exista en el país una reacción xenófoba generalizada contra estas personas, se han registrado muchos casos de discriminación e, incluso, de agresiones (...). Con la ley antidiscriminatoria y sus variantes judiciales se puede reprimir y condenar, pero de ninguna manera se podrá terminar con el racismo y sus variantes activas. La represión y la presión no terminará con estos grupos. Sin una política cultural adecuada la represión corre el riesgo de actuar como un disparador de estas conductas.</p>	<i>Ibidem</i>
<p>La discriminación de la mujer se hace evidente por una cuestión central: su trabajo no es reconocido socialmente. (...) Pese al significativo aumento del empleo femenino, los estudios de este organismo estatal [Administración Pública Nacional] señalan que: “Son muchas las mujeres que ejercen empleo en el sector público, pero a niveles de función, muy inferiores respecto a los hombres (...)”. En el ámbito de los negocios son muy pocas las mujeres que ocupan cargos superiores: rara vez superan el 2 por ciento de los puestos gerenciales de gestión. (...). Es innegable entonces que la mujer cumple un rol esencial en la economía mundial y, sin embargo, no se le reconoce la importancia de su papel y no gana por su esfuerzo el porcentaje que justamente merece. (...) El primer ámbito de discriminación contra la mujer es el doméstico, como consecuencia de patrones de</p>	<i>Ibidem</i>



conducta de otras épocas. Se manifiesta en hecho que van desde la violencia sexual hasta la negación lisa y llana de sus derechos más elementales. No se tienen en cuenta sus deseos ni sus necesidades ni sus motivaciones; no se respetan su libertad, ni su cuerpo ni su sexualidad.

Aproximadamente el número de personas que integran la comunidad indígena es de aproximadamente de un millón quinientas mil, pero de esa cantidad menos de 300 mil vive en sus comunidades de origen. (...) Las asociaciones indígenas que actúan en Buenos Aires desarrollan una lucha titánica para conservar esas culturas, con resultados muy inciertos por la desproporción entre la debilidad de sus organizaciones y un entorno social abrumador que les niega su existencia y su idioma. Los niños, en efecto, olvidan su lengua original tras su paso por la escuela, (...) se puede afirmar que subsiste una falta de reconocimiento al derecho de estos pueblos a una existencia autónoma. Más allá de los esfuerzos legislativos de distinto signo político, la sociedad en general los ignora y los aísla, abandonándolos a la desigualdad y la pobreza, con consecuencias nefastas de mortalidad infantil y persistencia del analfabetismo, entre otros padecimientos.

Ibidem

Cuando las diferencias de la calidad de la vida y el acceso a los recursos propios de la vida urbana contemporánea entre los habitantes de distintos sectores de una ciudad -servicios sociales, espacios verdes y otros- es tan brutal que las estadísticas parecen el trazado de un paralelo entre dos ciudades diferentes, estamos en presencia de una realidad discriminatoria. (...). La capital argentina está partida en dos por un eje que hace del Norte y del Sur, de su complejidad edilicia y social, dos realidades separadas por mucho más que la ubicación respectiva en la escala socioeconómica y cultural de sus habitantes. (...) Estamos frente a un caso inédito: estudiar a las ciudades desde un punto de vista discriminatorio. Los pobres de un lado, los acomodados de otro y un desequilibrio fiscal que parece no componerse nunca. Tan sencillo y tan injusto que despierta unanimidad ante tanta indiferencia.

Ibidem

Se señalan características que, presuntamente, desacreditarían a los individuos que las posee y, por lo tanto, harían imposible su aceptación por parte de la sociedad. Puede establecerse una relación con las deformidades físicas, obesidad, discapacidades, amputaciones, o problemas de “carácter”, en el caso de la homosexualidad, las enfermedades mentales, la drogadicción y otras. Estas personas suelen ser consideradas algo menos que humanas, como consecuencia de rasgos que se juzgan anormales. El caso de la homofobia es paradigmático: el “culpable” es tratado como alguien que se ha desviado de lo que es correcto para la vida de la sociedad. Se discrimina al homosexual en las relaciones laborales y se lo ridiculiza incluso en medios de comunicación que suelen considerarse a sí mismos como “progresistas” (...). Legalmente, se reconoce a los travestis el derecho a la diferencia, pero no se sabe dónde ubicarlos o acaso esconderlos. (...). Para los portadores de HIV las marginaciones en general

Ibidem

<p>se producen en el ámbito laboral, pero el campo de conflicto es el núcleo social donde viven (...). En el caso de los discapacitados, en cambio, la actitud más común hacia ellos es la indiferencia. (...). En nuestro país, los discapacitados motores, visuales, auditivos e intelectuales suman 3 millones de personas, es decir casi el 10 por ciento de la población. Sin embargo, cruzar la calle, tomar un tren, subir a un colectivo o ingresar en una estación de subte son actividades de muy difícil realización.</p>	
--	--

Fuente: elaboración propia con base en Maguire *et al* (2004).

Entonces, si bien el INADI surgiría ante eventos que agredieron principalmente a una comunidad particular, lograría encuadrar y recibir demandas y preocupaciones de otros sectores sociales, poniendo en marcha la característica principal de la idea de “discriminación”, al pretender la búsqueda de derechos de múltiples individuos y grupos sociales. De esta forma, las demandas se “orientan” y se reconstruye el significado de los conceptos de discriminación y no discriminación, en los cuales se da cabida a necesidades locales, logrando un “alcance” mayor que lo que habrían tenido por separado (Tsutsui *et al*, 2012: 380-381).

A ello, se le suma que el encuadre permitió la construcción de propuestas para solucionar la problemática discriminatoria. En este caso, interesa entender en qué nivel propone una acción transformativa (Vázquez, 2017: 147-150) dentro de sus respuestas formales. Esto se aprecia analizando las leyes 23592 y 24515, pues la primera posee el concepto de discriminación que se retoma en la segunda, que crea al INADI. Es importante destacar que se analizan solo las leyes de creación como las expresiones institucionalizadas y más visibles del debate que se dio en aquellos momentos y como el documento oficial que, a final de cuentas, es el que más accesible y perdurable de los aquí revisados, aunque no reflejen la totalidad de este debate -pues muchas ideas y cuestiones quedaron fuera o se vieron limitadas-. El análisis se desarrolló a luz de los niveles de discriminación donde se pretendía distinguir las nociones de este concepto a nivel micro, meso y macro.

Derivado de este análisis se concluye que las dos leyes se manejan a nivel meso, si se considera que todos sus postulados están invariablemente ligados a sus definiciones de “discriminación” que la contemplan como una forma de perjuicio a los derechos de los afectados⁴⁷. Sin embargo, la ley 23592 se enfoca a cuestiones punitivas, siendo su elemento

⁴⁷ La ley 23592 plantea sanción para “Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional (...)” (Art. 1).

central la elevación de penas en “todo delito reprimido por el Código Penal o Leyes complementarias”⁴⁸ -recordando que se enfoca en motivos raciales, religiosos y por nacionalidad- (Art. 2), a lo que añade una penalización por llevar a cabo actos de “propaganda basados en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de determinada religión, origen étnico o color”, así como por alentar “la persecución o el odio contra una persona o grupos de personas” por las mismas causas (Art. 3). Así, la ley se encontraría en una tensión entre meso y micro pues, aunque alude esencialmente a la discriminación como un menoscabo de derechos, su principal resolución es a nivel sancionatorio.

La ley 24515 de creación del INADI, que saldría siete años después, si bien posee elementos de corte micro, como la recepción de denuncias (Art. 4, inciso e) o la búsqueda de “personas que durante la Segunda Guerra Mundial o que posteriormente a ella participaron en el exterminio de pueblos, o en la muerte y persecución de personas o grupos de personas” (Art. 4, inciso k), también alcanza un nivel meso allí donde pretende el diseño e impulso de campañas educativas que fomenten el pluralismo sociocultural (Art. 4, inciso c) o trabajar al lado de otros organismos nacionales o agencias internacionales (Art. 4, incisos m y ñ), e incluso brinda al Instituto el objetivo de “elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo, impulsando y llevando a cabo acciones a tal fin” (Art. 2), lo cual sería un elemento de carácter macro.

Estas tensiones pueden deberse a que el encuadre en el caso argentino surgió, primordialmente, de las élites políticas (de acuerdo a las evidencias), dando menor entrada a las demandas por derechos provenientes de la sociedad civil. También es importante destacar la diferencia de tiempos en sí misma, pues la ley 23592, que define discriminación para el caso argentino, es anterior a la creación del INADI, por lo que responde a un contexto específico, donde había menos instituciones y leyes de derechos humanos en el país y en el que se dio cabida a una demanda específica (la de discriminación por motivos religiosos, nacionales o raciales) y con intención punitiva, en un momento donde la búsqueda de “justicia” era una petición social sentida ante los Juicios militares; cuestiones que no se

⁴⁸ Elevación “en un tercio el mínimo y en un medio el máximo” y sin “exceder del máximo legal de la especie de pena de que se trate” (Art. 2)

modificaron al momento de crear el Instituto ni su nueva ley en 1995. Como algunos entrevistados mencionaron:

La ley antidiscriminatoria es previa a la reforma constitucional [de 1994]. Por ello, allí no están explicitados muchos motivos de discriminación que se reconocieron después, o que están en los tratados o no, como la orientación sexual o identidad de género, pero que fueron incorporados después por vía de interpretación. Lo cierto es que la ley quedó desactualizada, aunque se actualizó *ipso facto*, con la reforma de la Constitución que reconoció a los principales los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. (Entrevista con Laura Saldivia, 2021).

[La ley 23592 es] una ley vieja, que habría que modificarla porque es una ley del año ‘88, la ley antidiscriminatoria, quedó vieja porque hay un montón de derechos que en el ‘88 no pasaban (Entrevista con Claudio Presman, 2022).

4.3.2 El uso del encuadre en el caso mexicano

Para el caso de CONAPRED se observa que el encuadre se va construyendo desde la campaña electoral, donde el PDS empieza a pensar en términos de minorías: “pensamos primero en formular una ley de minorías, nuestro lenguaje.... por ahí debe haber documentos de esa época, que hablaban de minoría en vez de no discriminación como derecho humano” (Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021). Se dan cuenta que el tema abarca múltiples inquietudes, ya existentes entre las personas, “realmente estaban ahí presentes en la sociedad, había gente interesada en impulsarlos” (Entrevista con Carlos Santos, 2022) y por ello, comienzan a “nombrar a la discriminación como un problema público, como un problema que no era solamente de minorías, sino que implicaba a muchísimas personas” (Entrevista con Mario Alfredo Hernández, 2021).

Al pasar del Partido al CCED, se genera un momento de estudio y teorización, donde se recuperan legislaciones de otros países y las herramientas internacionales para “afinar conceptos” (Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021). El Informe final de esta Comisión reconoce este uso:

La ignorancia o el desentendimiento respecto de los avances legales e institucionales de otras naciones no nos conduciría a una legislación “más mexicana”, sino sólo a una legislación pobre e ineficaz. Los avances registrados en diversas legislaciones nacionales contra la discriminación se mantienen en un proceso de retroalimentación con los instrumentos internacionales sobre la materia acordados en organismos mundiales como la ONU o regionales como la OEA. (CCED, 2001: 30-31)⁴⁹.

Actores de aquel momento manifestaron esta influencia también:

El estudio nos sirvió para afinar conceptos y, sobre todo, para anclar nuestro proyecto en el lenguaje de los Derechos Humanos. En realidad, si tú lo contemplas, el modelo normativo mexicano en esta materia, está anclado en el lenguaje de los Derechos Humanos. (Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021)⁵⁰.

Nosotros básicamente hicimos nuestra legislación antidiscriminatoria sobre el trasfondo de la legislación internacional, sobre convenciones como la CEDAW, el Pacto de Derechos Sociales y otras, pero también revisando algunas experiencias nacionales. (Entrevista con Mario Alfredo Hernández, 2021).

El uso de estos instrumentos refleja el encuadre, cuestión visible también en la definición resultante de “discriminación” que terminó plasmada en la LFPED (art. 4):

Para los efectos de esta Ley se entenderá por y se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto

⁴⁹ A ello se le agrega un análisis sobre el desarrollo del derecho a la igualdad y la no discriminación en los sistemas jurídicos internacionales y en el archivo sobre dicha obra, aparecen las convenciones y tratados básicos de la ONU, la OEA y la OIT. A su vez, el informe reconoce la revisión de materiales legales de otras naciones, que sirvieron de apoyo para la discusión ahí planteada. Dentro de estas fuentes se mencionan: constituciones como las de Hungría, Colombia, Venezuela, Ecuador, Argentina y legislaciones específicas (Sudáfrica, Reino Unido, Chile, Bolivia, Paraguay, Cuba, Portugal, Australia, Canadá, Costa Rica y Estados Unidos, entre otras).

⁵⁰ El mismo actor expresa que, cuando el tema empezó a ser movilizado en el PDS, se hablaba de una “Ley de Minorías”, que transitó al lenguaje de derechos humanos (Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021).

impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Se aprecia que el concepto de discriminación permitió la aglutinación de grupos sociales diversos, siguiendo la influencia del instrumental jurídico internacional, pero se observa una mayor conjunción de motivos expresos en relación a documentos internacionales, y a lo cual se suma la frase de “cualquier otra” que indica apertura para más causales. Que se contemplaran más motivos que los usuales en la legislación internacional, es por sí mismo ya es una expresión de la llamada “vernaculización” del vocabulario jurídico externo y da cuenta de la capacidad de la noción de discriminación para sumar distintas demandas sobre diferentes grupos discriminados, lo cual apareció desde el proceso previo a la formalización de la ley y la institución:

Desde luego la primera es minorías étnicas, que el debate conceptual, analítico, estaba en esa ruta, pero pensábamos también en minorías de diversidad sexual [...] pensábamos en minorías religiosas, pensábamos en los grupos etarios: niños, niñas y adolescentes y adultos mayores; y personas con discapacidad. (Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021).

Se acercaron líderes indígenas, ambientalistas, jóvenes, personas con VIH, ambientalistas, diversidad sexual, adultos mayores, feministas (...) (Entrevista con Mario Alfredo Hernández, 2021).

La frase “que ningún grupo quede fuera” se convirtió en uno de los lemas de los trabajos previos al CONAPRED (Entrevista con Ricardo Raphael, 2021). Relacionado a esto, la LFPED contempla distintos derechos a ser protegidos y fomentados dentro de la actuación del Estado y de la CONAPRED que abarcan cuestiones educativas, laborales, de salud, civiles, de seguridad, culturales, económicas y políticas. Esto puede considerarse

como una formalización de derechos específicos que fueron apareciendo durante el proceso de debate:

Tabla 6. Evidencias de encuadre para el caso de CONAPRED

Cita	Fuente
<p>Desde la persona que se acercaba a pedirte una silla de ruedas para su hijo, hasta la mujer que te decía "reformen la ley del trabajo para prohibir la discriminación" o el padre de familia que te decía "por favor, hagan algo para evitar los crímenes de odio por orientación sexual, identidad de género", se acercaron activistas que desafortunadamente habían perdido familiares por crímenes de odio "hagan algo para acabar con la violencia homofóbica, bifóbica y transfóbica" o también peticiones como del tipo, las personas mayores que decían "es que no puedo ir a la oficina a tramitar la pensión porque estoy solo, no hay nadie que me lleve" o la persona con discapacidad "me piden desplazarme a una oficina a tramitar una beca, pero ni siquiera puedo salir de mi casa por la accesibilidad".</p>	<p>Entrevista con Mario Alfredo Hernández, 2021.</p>
<p>(...) el libre tránsito, el tener espacios accesibles... y ahora ya sabemos que la accesibilidad no solamente es física, la accesibilidad puede ser por ejemplo, a los medios de comunicación para las personas sordas, por ejemplo es muy importante acceso libre a la información, o a la gente ciega, puede entrar a los edificios en cuestión de accesibilidad física pero a lo mejor hay archivos de información en internet, que cómo no hay audio o no hay traducción al braille, entonces no son accesibles para otro tipo de discapacidades (...).</p>	<p>Entrevista con Renata Noris, 2022.</p>
<p>Sin embargo, hemos sido víctimas de otro tipo de discriminación: el antisemitismo, fenómeno acumulativo y multifacético, que tiene diversas manifestaciones. Las pintas, amenazas y agravios, son un terreno de acción cuyo impacto es contundente y movilizador. Las expresiones antisemitas han encontrado en los medios de comunicación masiva, fundamentalmente en la prensa, un ámbito privilegiado de expresión. La publicación de artículos con posturas antisemitas, estereotipos y prejuicios tiene un alto riesgo por su alcance e impacto.</p>	<p>Entrevista con Renée Dayán Shaibot, 2022.</p>
<p>El temor a perder los amigos o la familia, su trabajo o la vivienda; el miedo a la exclusión, a la pobreza, a la prisión o a la psiquiatrización forzada mantiene a la gran mayoría de las lesbianas y los homosexuales en silencio, sin poder expresar libremente su vida sexual y amorosa, obligándolos a vivir en la simulación o a llevar una doble vida, con toda la presión y las consecuencias que ello implica. (...) en buena parte de la comunidad médica del país aún persisten</p>	<p>Alejandro Brito y Claudia Hinojosa en CCED, 2001.</p>



ideas prejuiciadas sobre esa conducta sexual, que condiciona en mucho la investigación, atención y los servicios de salud dirigidos a la población lésbica y homosexual. (...) Las personas que eligen a parejas del mismo sexo no gozan de ningún reconocimiento legal en México, ni de los beneficios que emanan de ese reconocimiento (...) Las expresiones de género también son un factor de riesgo grave de sufrir abuso o violencia sexual, porque cualquiera puede sentirse con el “derecho de corregir” esa inclinación o expresión, o porque se supone que la persona vale menos y por ello se puede abusar de ella.

La tolerancia hacia las religiones minoritarias generalmente se acompañaba de medidas discriminatorias; por ejemplo, la imposición de impuestos especiales o la realización de trabajos adicionales (...). Cuando un individuo o una comunidad religiosa minoritaria se niega a contribuir al sostenimiento de la fiesta, a la reparación de un templo o a cualquier obra que esté relacionada con la Iglesia, es inmediatamente proscrito de la asamblea comunitaria. En muchos casos los individuos y familias pertenecientes al grupo disidente comienzan a ser discriminados; los niños no son admitidos en la escuela, los servicios públicos les son suspendidos o abiertamente se ordena su destierro.

La violación del derecho a la asistencia sanitaria, como la de los derechos de segunda generación, se produce por una abstención de los poderes públicos al no proveer una adecuada asistencia sanitaria universalizada y con unos niveles aceptablemente dignos (...). Por lo anterior, también podríamos definir el derecho a la salud como el derecho por virtud del cual la persona humana y los grupos sociales pueden exigir de los órganos del Estado y de los grupos económicos y profesionales, en cuanto que sujetos pasivos, que se establezcan las condiciones adecuadas para que puedan alcanzar un estado óptimo de bienestar físico, mental y social y se garantice el mantenimiento de esas condiciones. El derecho a la salud no significa solamente el derecho a estar contra la enfermedad (aspecto negativo del derecho) sino que significa también el derecho a una existencia con calidad de vida (aspecto positivo del derecho).

Tiempo después, los movimientos de las mujeres y de las académicas interesadas en el tema cayeron en la cuenta de que la tan proclamada igualdad, en la mayoría de los casos, solo había servido para reproducir las desigualdades existentes al no reconocer que existen muchas desigualdades que resultan de las diferencias de género (...). Las teóricas de la perspectiva de género en el desarrollo las han llamado necesidades prácticas y necesidades estratégicas. Las primeras forman el conjunto de necesidades de supervivencia que todas las personas tienen y los derechos que de ellas se derivan, como

Roberto
Blancarte en
CCED, 2001.

Jorge Huerdo
Siqueiros en
CCED, 2001.

Cecilia Loria en
CCED, 2001.



el derecho a la vacunación, a la educación básica, media y media superior con calidad, a la alimentación, etcétera. Por otro lado, las necesidades estratégicas hacen referencia a las necesidades que tienen que ver con las inequidades de género y con los derechos específicos que deben garantizarse para eliminar dichas inequidades, como son garantizar las mismas oportunidades para acceder a los puestos de trabajo, para participar en los cargos de representación y en la toma de decisiones públicas, el derecho de propiedad, el acceso al empleo, a pasar a la educación secundaria, a ser alfabetizada, el derecho a decidir sobre el cuerpo, la sexualidad y la reproducción, entre otros.

La imagen del inmigrante como delincuente se refuerza con lo que se observa en la frontera: muros de hierro, alambradas, reflectores de alto poder, cámaras con rayos infrarrojos, torres de detección, radares, camionetas con sirenas, helicópteros, personal armado y perros amaestrados (...). Las/los migrantes sin documentos son presa fácil de transportistas, comerciantes, hoteleros, delincuentes, empleadores, polleros, servidores públicos y policías en ambos lados de la frontera. La vulnerabilidad que trae consigo la condición de indocumentada/o y el estricto control en la frontera han convertido a las/los migrantes en un lucrativo negocio prácticamente para todos los que entran en contacto con ellas y ellos, así como para el gobierno estadounidense (...). De ahí que hoy sea la frontera sur de México, y no la norte, la que presenta los efectos más negativos y dramáticos de la migración sin documentos. Las medidas de control fronterizo estadounidense agravaron el costo del cruce en la frontera norte y terminaron reproduciéndose en condiciones de mayor vulnerabilidad para las/los migrantes en la frontera sur.

En el caso de la infancia, son las creencias, supuestos y los prejuicios sobre sus capacidades, habilidades y actitudes los que dan lugar a la falta de inclusión en la vida pública y a la reproducción de las relaciones de poder generacionales. (...). Una concepción congruente con el reconocimiento de los niños y niñas como Sujetos de Derechos se funda en el principio de que deben gozar de las condiciones para tener una vida digna y de los derechos a poder decidir, elegir, optar, discernir. Bajo este supuesto, la educación, formación y cuidados deben garantizar que tengan las condiciones materiales y de libertad para construirse como personas y para hacerse cargo de sí mismos y de los problemas comunitarios que les atañen. (...). La doctrina de la protección integral contiene elementos teóricos interdisciplinarios que le otorgan una visión íntegra de la niñez, y ayudan a concebir a esta como un período de una amplia y profunda actividad que lleva a la edad adulta y que, por tanto, es de importancia fundamental en el desarrollo del ser humano. De acuerdo con esta perspectiva integral, la sociedad completa debe garantizar a todos los niños, a todas las niñas y a todos los y las adolescentes, el ejercicio de sus derechos, no

Primitivo
Rodríguez
Oceguera en
CCED, 2001.

Cecilia Loria en
CCED, 2001.

<p>sólo a través de la protección, sino asegurando la provisión de servicios educativos, sanitarios, culturales, recreativos, etc., así como favoreciendo su participación o confirmando su derecho a ser escuchados.</p> <p>Por otra parte -además de su riqueza y complejidad- las formas de organización social indígena y sus estrategias históricas de resistencia, muestran también la vulnerabilidad y desventaja social en que ha vivido la mayor parte de la población indígena del país, ambas son el resultado de rezagos, desigualdades y actos discriminatorios que a través de la historia se han ido acumulando. Los pueblos, los grupos, las comunidades, los ejidos y las organizaciones indígenas sufren la marginación y la pobreza más evidente del país. Frente a esta condición social y económica y de cara a la diversidad cultural que caracteriza a los indígenas mexicanos, hoy como en el pasado, en la sociedad mexicana se mantienen los actos distinción, exclusión o preferencia basados en motivos de color u origen étnico. (...).</p> <p>Socioeconómicamente, las políticas de atención hacia los Adultos Mayores se han visto seriamente dañadas, pues hoy en día, el presupuesto federal para la atención a los Adultos Mayores se ha visto reducido (apoyo a casas de asistencia social, asilos, atención médica, vivienda, principalmente). (...). Pues como revela la estadística dada a conocer por el INEGI (2000) el 64 por ciento de mujeres y hombres Adultos Mayores no tienen ninguna jubilación ni pensión. Son los fantasmas que deambulan por las calles, en las terminales de autobuses, en los asilos y en las cárceles del hogar del olvido, es decir son los marginales que las políticas económicas han mantenido segregados. (...).</p>	<p>Mónica Oliva en CCED, 2001.</p> <p>José Carlos García Ramírez en CCED, 2001.</p>
---	---

Fuente: elaboración propia con base en Maguire *et al* (2004).

De nueva cuenta, se observa la aglutinación de demandas de varios grupos sociales dentro de la categoría de discriminación y, como sucedió con el INADI, puede analizarse este uso del encuadre como una estrategia, detonada por el evento desencadenante que fue la campaña presidencial del 2000. Al convocar y reunir a miembros de organizaciones de distintos grupos discriminados dentro del CCED se logró la conjunción de múltiples demandas que diversos colectivos e individuos ya enarbolaban:

El que México contara con una ley anti-discriminatoria que protegiera los derechos de todos y promoviera la construcción de una sociedad plural e incluyente se convirtió en uno de nuestros principales objetivos. (Entrevista con Renée Dayán Shaibot, 2022).

Por primera vez estábamos reunidos entre activistas, entre defensores de derechos humanos y especialistas de la academia, discutiendo temas que tenían que ver con el derecho a la no discriminación y ya no desde una óptica sectorial, sino ya desde una óptica mucho más integral. (Entrevista con Alejandro Brito, 2022).

Se van haciendo alianzas porque efectivamente un gobierno no puede cubrir tantos detalles de una sociedad tan fragmentada y tan diversas, entonces sí, yo creo que la discriminación es un factor clave de todas: el sentir que no te atienden, el sentir que te falta algún servicio de salud, algo servicio educativo, algún apoyo económico, etc., todo eso es una exclusión, o un vacío que hay que resolver de alguna manera. (Entrevista con Jesús Toledano, 2022).

Aquí entonces, el encuadre vendría de estos actores no estatales, primordialmente, a diferencia del caso argentino donde también hubo una importante recuperación del lenguaje internacional de parte de los actores estatales. Peticiones ya existentes se orientaron mediante el uso de conceptos provenientes de textos “externos”, como la discriminación y no discriminación para formularlos en términos de derechos humanos, principalmente.

En este proceso, también ocurrió la construcción de soluciones posibles, característica importante dentro de la estrategia de encuadre (Benford y Snow, 2000: 616). La llamada “acción transformativa” también se refleja, formalmente al menos, en la LFPED mexicana, donde el vínculo de sus mandatos con el resto de derechos la vuelven una ley de corte meso⁵¹. Además, la LFPED no solo vincula, sino desarrolla una serie de derechos en distintos ámbitos como son: educación, empleo, derechos reproductivos, salud, derechos políticos, de propiedad, justicia, derechos culturales, libertad de expresión, de información, seguridad social, servicios públicos, vida libre de violencia, entre otros. En estos ámbitos no solo prohíbe la discriminación (Art. 9), sino que despliega puntos específicos a garantizar por el

⁵¹ La LFPED entiende la discriminación en tanto “distinción, exclusión o restricción” que “tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas” (Art. 4) y, más adelante, prohíbe “toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades” (Art. 9).

Estado, como el acceso a derechos particulares⁵², y menciona grupos discriminados y derechos específicos de estos para su garantía y promoción: mujeres (art. 10), niñas y niños (art. 11), adultos mayores (art. 12), personas con discapacidad (art. 13) y población indígena (art. 14).

Esta ley no deja fuera aspectos a nivel micro, como la recepción de denuncias y quejas y su resolución mediante conciliación (Cap. V) y elementos de corte macro, como la búsqueda, en varios apartados de “medidas positivas y compensatorias” en relación a los grupos específicos mencionados previamente, así como impulsar políticas públicas, programas y proyectos a nivel nacional (Art. 20, inciso I; Art. 34, inciso IV), atribuir al Estado la responsabilidad de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas” y “eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas” (Art. 2).

Por todo lo anterior se comprueba el encuadre para ambos casos, dado que existe una recuperación de símbolos externos para orientar demandas y movilizarlas. Utilizaron un concepto que surge de tratados internacionales, pero reconstruido y “vernaculizado”, adaptándolo a las circunstancias y necesidades de actores locales, y proponiendo respuestas dentro de sus entornos particulares (Tsutsui *et al*, 2012: 381). De esta forma, las ideas de discriminación y no discriminación, logran conjugar problemas, derechos y peticiones locales, expresados por miembros de los grupos afectados, y concretan leyes e instituciones con miras a su resolución.

El encuadre conforma, así, una estrategia por parte de los actores donde se observan fallas, problemas y ausencias en la institucionalidad existente y se proponen cambios y alternativas a estas (Leca *et al*, 2009: 14) y que vincula, un carácter estratégico y racional de los agentes, que aprovechan un discurso con legitimidad, que les provee de apoyo político y

⁵² Por ejemplo, intenta promover derechos como son: “acceso a la educación pública o privada, así como a becas”, “libre elección de empleo”, “acceso a los programas de capacitación y de formación profesional”, “libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas”, acceso a “los servicios de atención médica”, “derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos”, “ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes”, “acceso a la procuración e impartición de justicia”, “libre elección de cónyuge o pareja”, “libre expresión de las ideas”, “asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia”, “acceso a la seguridad social y a sus beneficios”, “derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica”, “participación en actividades deportivas, recreativas o culturales”, “uso de su lengua, usos, costumbres y cultura” (Art. 9), entre otros.

social, con un lado fuertemente simbólico, donde las narrativas y los significados sobre ciertos aspectos de la realidad se ponen en juego bajo este marco de interpretación (Benford y Snow, 2000: 614-616).

Nuevamente, el encuadre es visto como mecanismo, ya que los actores estarían recuperando nociones externas y vinculadas al lenguaje institucionalizado de los derechos humanos, siendo influenciados tanto como aprovechando, un contexto institucional y político donde existe la aceptación y proliferación de este lenguaje y de instituciones similares para concretar los organismos antidiscriminatorios. Entenderlos como mecanismos pretende dar cuenta del papel de los actores como agentes que logran establecer sus demandas y construir instituciones. Para reforzar esta idea, se propone observar hipótesis alternativas en el apartado siguiente.

4.3 Factores alternativos

Algunas teorías han propuesto la aceptación de derechos en diversos países como resultado de elementos de gran alcance y externos, así como consecuencia de voluntades políticas sin observar la importancia de las demandas de actores no estatales. El argumento de que la propia autoridad y legitimidad de los tratados internacionales o la influencia de organismos de ese estilo para la creación de INDH, puede ser trasladada a las instituciones antidiscriminatorias. Recordando que varios documentos internacionales manejan las ideas de discriminación y no discriminación, serían así las firmas y ratificaciones de los países en cuestión, tanto como las recomendaciones internacionales, las que generarían por sí mismas, este tipo de resultados institucionales.

En ese sentido, un análisis de las evidencias demuestra que sí se reconoce el vínculo de la creación de instituciones antidiscriminatorias con tratados internacionales pues, como ya se vio antes, se liga el tema con la cuestión de derechos humanos y con tratados específicos⁵³. Sin embargo, en ningún caso se menciona que las instituciones sean

⁵³ Por ejemplo, en Argentina se habla de que “la incorporación a la nueva Constitución Nacional de los convenios Internacionales vigentes en materia de derechos humanos viene a darle un nuevo status a la lucha contra la discriminación” (Cámara de Diputados de la Nación, República de Argentina, 1994c: 5184) en el momento de creación del INADI, pero desde 1988 se reconoce que la Ley 23592 “tiende a concretar prácticamente múltiples convenciones internacionales a las que está adherido nuestro país” (Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina, 1988b: 2877) y que “enuncia todo lo que la Convención de los Derechos Humanos fija” (Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina, 1988c: 2962). Los debates sobre CONAPRED explicitan que “al aprobar esta ley también estamos honrando los compromisos que hemos asumido dentro de la comunidad de las Naciones Unidas al contribuir a adecuar la legislación nacional

consecuencia de un mandato directo de estos tratados. En sentido similar, las recomendaciones de organismos internacionales, si bien señalan preocupación y acciones a realizar en problemas discriminatorios, se limitan a ciertos grupos y no proponen directamente la creación de una institución para su tratamiento⁵⁴.

A pesar de que no existe este mandato directo, se considera que este elemento no puede ser descartado del todo, ya que la recuperación de tratados en los debates legislativos, como modelos jurídicos y como bases para el encuadre, demuestra la influencia de estos en la creación institucional. Sin embargo, estas cuestiones tampoco descartan los mecanismos propuestos, sino forman parte de ellos, al ser parte de las condiciones institucionales que serán recuperadas por los actores para dar sentido a las demandas y como oportunidades políticas para inscribirlas en Estados que se encontraban aceptando los derechos humanos como parte de sus agendas. Así, la hipótesis alternativa H_{A1} : la influencia de herramientas internacionales de derechos humanos fue fundamental para la creación del INADI y el CONAPRED, no puede ser descartada e incluso se consideraría cierta, pero una mirada procesual enfocada en los actores, como la aquí planteada, la toma más como condición, que como mecanismo en sí.

Otra explicación anclada en factores externos, destaca la importancia de una suerte de “contagio” internacional, pues las INDH serían producto de la persuasión o la coerción entre Estados, lo que conllevaría a una hipótesis de que la creación de estas instituciones antidiscriminatorias surge por una difusión internacional (H_{A2}). La búsqueda de instituciones antidiscriminatorias ya existentes en otros países indica muy pocos antecedentes a la creación

a los acuerdos e instrumentos internacionales que hemos ratificado, entre otros, el Convenio 111 de la OIT referente a la discriminación en el empleo, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial” (Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003: 106).

⁵⁴ En las recomendaciones destaca el Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 2002, donde se propone al gobierno mexicano la realización de acciones, políticas y programas para la reducción de la discriminación hacia la mujer en distintos ámbitos (ONU, 2002b: 223-227), similar al análisis y propuestas que hace el informe de la CIDH de sobre la Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México (CIDH, 2003). Un informe de 2002 de la Comisión de Derechos Humanos, advierte también su preocupación hacia el racismo y discriminación que viven los migrantes en territorio mexicano (ONU, 2002a: 11-12, 15). Estos documentos, por las fechas, son posteriores a los trabajos de la CCED, por lo que, si bien pudieron influenciar a los actores políticos, no serían el detonante principal para la creación de CONAPRED. En el caso argentino las recomendaciones apuntan a la mejora de condiciones políticas para las poblaciones indígenas en 1992 (ACNUDH, 2006: 52), siendo así, muy específicos al solo contemplar a un grupo discriminado y algo lejanos temporalmente del establecimiento del INADI.

de INADI (1995) y del CONAPRED (2003) en otras naciones (véase anexo 5), además de que estas instituciones previas no solían usar el término de “discriminación”, utilizando más bien la noción de igualdad de trato o de oportunidades. Se indagaron las relaciones entre estos países con los gobiernos de México y Argentina en aquel momento (Vicente Fox y Carlos Menem, respectivamente) identificando una mayor atención a cuestiones comerciales, así como de seguridad o culturales (ver anexo 6) y ninguna recomendación directa por crear un organismo que combata la discriminación o siquiera un diálogo hacia esta problemática.

Al no encontrarse evidencias directas de una persuasión o presión por parte de otros gobiernos, para la creación de instituciones, se puede descartar este elemento como un factor primordial para el establecimiento de estas dos instituciones antidiscriminatorias. Aunque cabe mencionar que los trabajos teóricos previos al CONAPRED, sí contemplaron la existencia de algunas de estas instituciones y observaron sus programas y acciones, como base para la construcción de la idea de discriminación y su acción transformativa, apoyando así, nuevamente la idea del uso del encuadre, más allá de un simple contagio vía relaciones internacionales entre gobiernos.

Por último, se propuso en el capítulo segundo la cuestión sobre el papel de los actores no estatales, esto es, reconocer su importancia al observar una alternativa sobre el resultado en caso de que la propuesta antidiscriminatoria hubiera sido mera voluntad o iniciativa de los actores de Estado (H_{A3}). En ese sentido, se buscaron evidencias que indicaran un tratamiento previo de la problemática por parte de las autoridades, la aceptación explícita de la propuesta como un proyecto proveniente de los ciudadanos, el reconocimiento de actores no estatales o un rechazo por parte de los actores de gobierno hacia el establecimiento de esas instituciones.

Para el caso del INADI, el propio primer dirigente del Instituto reconoce que “El presidente de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentina (DAIA), Rubén Beraja, y varios abogados del organismo político de la colectividad judía impulsaron la creación del Instituto” (Ramos, 2019: 317), además que, desde la creación de la Ley 23592 en 1988, los legisladores aceptaban el tema discriminatorio como una demanda de esa comunidad:

Al presentar este proyecto a consideración de vuestra honorabilidad tomo en cuenta, además, la inquietud expresada por dirigentes de la colectividad judía en fecha reciente,

de contar con una ley antidiscriminatoria, que refleje la indignación de la comunidad nacional frente a cualquier atisbo de odio o persecución racial o religiosa o de cualquier otro tipo. (Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina, 1988b: 2872).

Si bien, el gobierno menemista inició un “Programa contra la Discriminación” desde 1993 (del cual no se encontró más información), el tema es reconocido como demanda de la comunidad judía, por lo menos, desde 1988, y nuevamente en 1995. A ello se puede sumar el hecho de que una fracción del Congreso prefiriera mandar el tema a la Subsecretaría de Derechos Humanos, oponiéndose a una institución específica: “Sin lugar a dudas el ámbito adecuado para luchar institucionalmente contra la discriminación es la Subsecretaría de Derechos Humanos ya que es ésta la encargada de ocuparse globalmente de todo lo que se refiere al ejercicio y la plena vigencia de los derechos del hombre y sus libertades” (Cámara de Diputados de la Nación, República de Argentina, 1994c: 5183). Esto puede entenderse como un indicativo de que los actores no estatales fueron fundamentales para un tratamiento exclusivo de la no discriminación, ya que, quizá, el impulso de los actores de Estado habría sido subsumir el tema dentro de la institución nacional de derechos humanos.

Con el CONAPRED ocurre algo similar, ya que también se reconocen a los actores no estatales desde el Congreso:

A ello corresponde la solidaridad franca y decidida del grupo parlamentario del PRI al esfuerzo de consulta que, esfuerzo de consulta que, encabezado por Gilberto Rincón Gallardo, permitió formular la iniciativa de la Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación, recogiendo opiniones de la sociedad civil, partidos políticos y grupos de activistas en los derechos humanos y que finalmente fue presentada por el Poder Ejecutivo al análisis de esta soberanía. (Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003: 256).

De estas iniciativas y consultas, con el impulso, con la orientación y con la consulta a la sociedad, llevadas a cabo por la coordinación a cargo de don Gilberto Rincón Gallardo, a quien nos merece especial reconocimiento, surgió finalmente la iniciativa

que el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Poder Legislativo Federal el pasado 26 de noviembre. (Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003c: 105).

Y nuevamente, también aparecieron indicios de que el Consejo tuvo oposición y se trató, también, de ser subsumido en la Comisión Nacional de Derechos Humanos: “[José Luis Soberanes creo que en ese entonces [titular de la CNDH], lo dijo con todas sus letras (...) que él vería y él se encargaría, por ejemplo, de crear una subcomisión específica para tratar los temas de discriminación, dentro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” (Entrevista con Carlos Santos, 2022).

Así, se puede rechazar la H_{A3}, dado que hay evidencias de que el papel de los actores no estatales es fundamental, siendo reconocidos por los actores de Estado, y ante la posibilidad de que, en caso de haber sido un proyecto meramente gubernamental, el tema hubiera recaído en algún otro organismo ya existente, probablemente en las INDH de cada país.

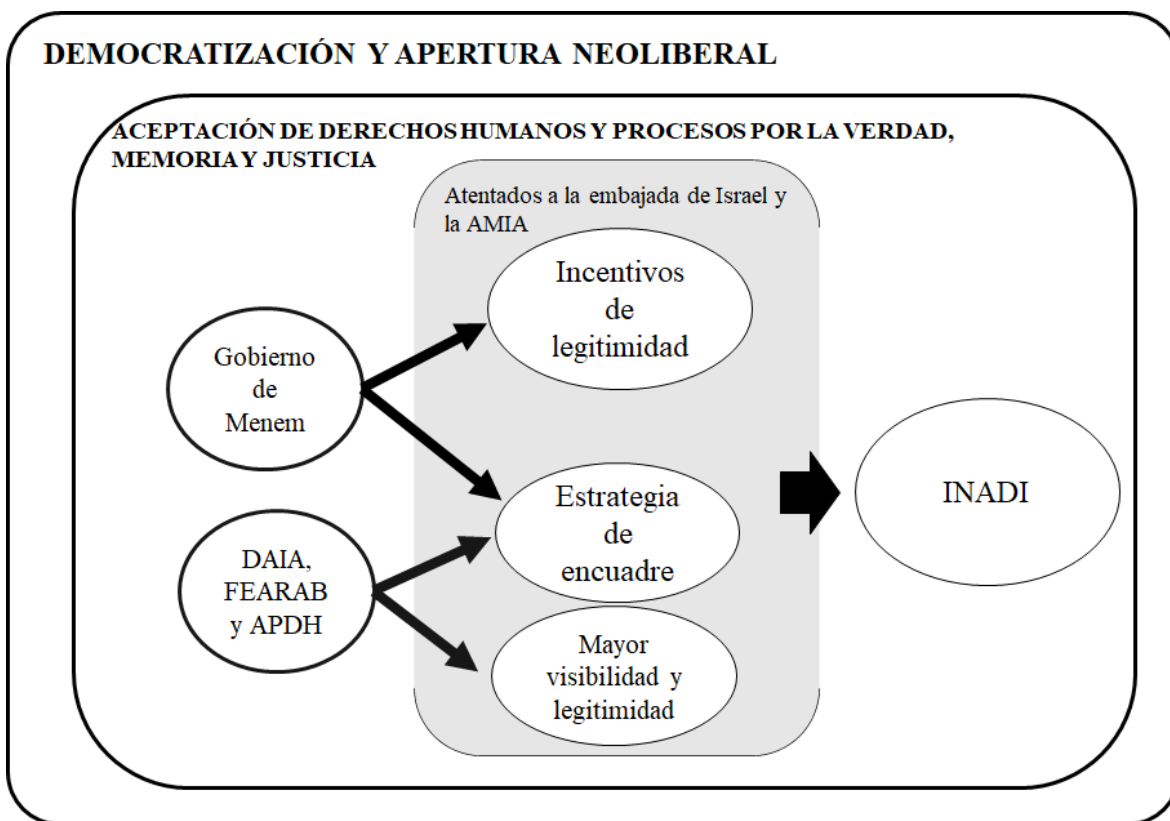
Por lo anterior, parece plausible confirmar la hipótesis original de la investigación, que menciona que los procesos de origen del CONAPRED y de INADI fueron fundamentales los actores y sus estrategias y recursos de poder. En ese sentido, se considera que, si bien no se puede descartar la influencia de los contextos en que se vivieron estos procesos, ni de elementos de corte macro y externos, los actores jugaron un rol esencial en el establecimiento de ambas instituciones, aprovechando estos contextos y utilizando recursos y estrategias discursivas específicas para darle entrada a un conjunto de demandas “concentradas” bajo la idea de no discriminación en los Estados.

4.4 Conclusiones del capítulo

Recapitulando brevemente: Para el INADI, un primer momento de la demanda no discriminatoria sucede con una década de antelación a la creación del Instituto, cuando ya un grupo de actores no estatales organizados (comunidad judía, DAIA) integra sus peticiones por la protección hacia al antisemitismo en la Ley 23592. Sin embargo, serán los atentados de 1992 y 1994, más el hallazgo de un refugiado nazi en territorio argentino en ese mismo año, los que dispararán la reinterpretación de la noción de discriminación, llevando a

visibilizar la demanda y a sus actores y a permitir la aglutinación de otros grupos y derechos bajo la noción, tal como señalan los hallazgos del capítulo. Así, y siguiendo la línea teórica que ha sido usada a lo largo de la investigación, un proceso para la creación del INADI puede verse de la siguiente forma:

Esquema 3. Vista empírica del proceso de creación de INADI



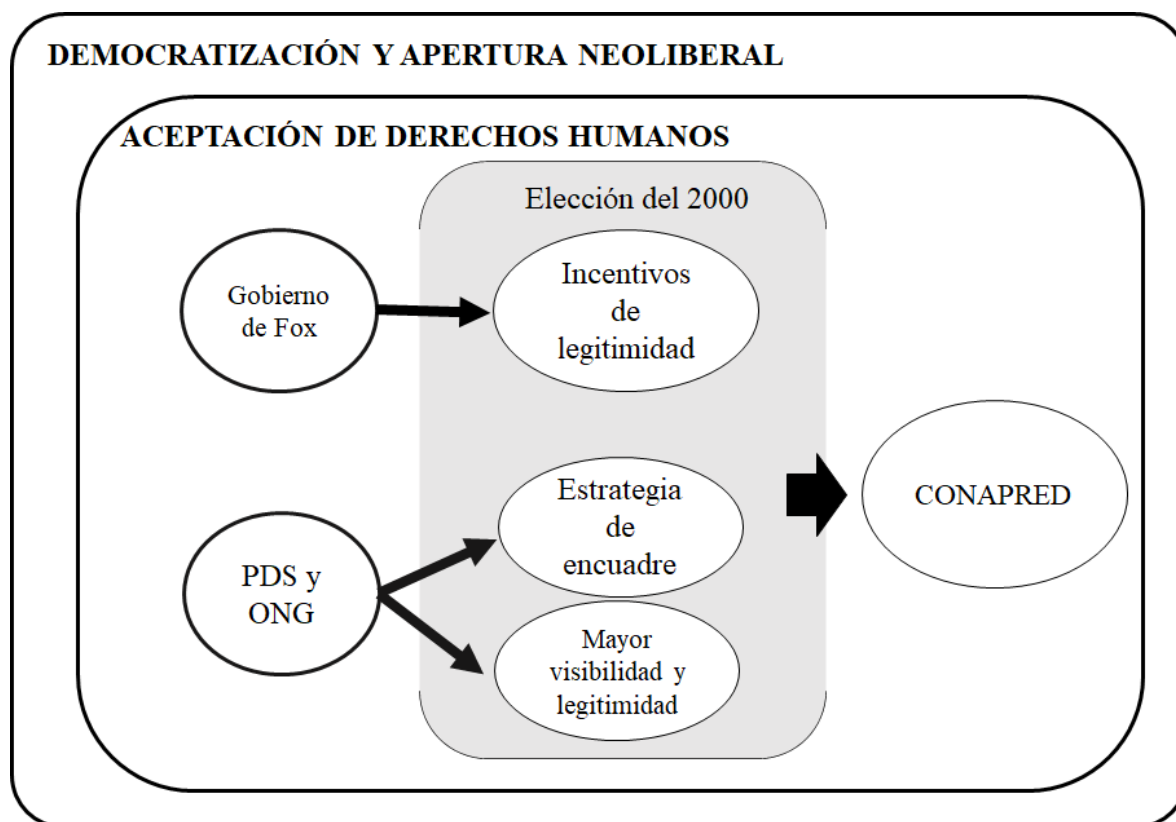
Fuente: elaboración propia.

Donde se consideran necesarios el aumento de recursos de poder intangibles de los actores no estatales, los incentivos en términos de legitimidad para los actores estatales y el empleo del encuadre desde ambos tipos de actores para llegar al resultado institucional. Ello, claro, dentro de los contextos de democratización, apertura neoliberal y de institucionalización de derechos humanos y los procesos de verdad y justicia en Argentina.

En el caso mexicano, aparecen eventos políticos que ayudarían a crear una urgencia en los gobiernos para aceptar propuestas de derechos humanos que les dotarán de legitimidad y después, el evento desencadenante cristalizado en la campaña y el debate presidencial de las elecciones del año 2000, donde el tema de la no discriminación sería movilizad por un grupo de actores no estatales, ganando visibilidad y de ahí, pasando a ser aceptado por el

gobierno de Fox. De nuevo, utilizando las herramientas teóricas, se observará el proceso en términos de incentivos estratégicos para los actores estatales, aumento de recursos para los actores no estatales y el uso de la estrategia de encuadre, aquí, solo por parte de estos últimos:

Esquema 4. Vista empírica del proceso de creación de CONAPRED



Fuente: elaboración propia

De esta manera, en los procesos de instituciones antidiscriminatorias se destacan elementos a nivel de los actores, en específico, sus recursos de poder y estrategias, desarrollados en contextos particulares que les condicionan e influyen. Observando las similitudes entre los dos casos, se proponen al menos cuatro elementos primordiales que explican el establecimiento de las instituciones antidiscriminatorias. En primer lugar, acontecimientos concretos que plantean un cambio en la exposición social de los actores no estatales y desafíos políticos para los actores de Estado, como eventos que “desencadenan” ciertos cambios en los recursos de poder, reinterpretaciones de las reglas e instituciones existentes y motivan a la toma de compromisos por parte de los agentes del gobierno (Cardenas, 2014: 13; Capoccia, 2017: 1112). Estos eventos se ven como factores externos a

los actores en sí, definidos temporalmente y no se consideran mecanismos causales como tal, pero forman parte fundamental de los procesos al impulsar los mecanismos, generando las oportunidades políticas para los actores y sus estrategias.

De esta forma, los otros tres elementos sí se consideran mecanismos causales, porque se encuentran a nivel de los actores y son empleados por estos, intencionadamente, para conseguir sus objetivos. Así, se toman como mecanismos:

1. Un aumento de los recursos intangibles de poder de actores no estatales, al ser visibilizados ellos y sus demandas, potenciando su legitimidad y sus capitales social y político, que les brindan una mejor posición para negociar frente al Estado. Este mecanismo causal demuestra la importancia de un cambio en el poder como factor explicativo para la creación de nuevos arreglos institucionales (Knight, 1998: 148) y como es que el uso del poder de los agentes influye en los resultados políticos (*idem*: 123; Lukes, 2007: 6).
2. Incentivos para los actores estatales para afrontar problemas políticos, que encuentran respuesta mediante una estrategia de emulación, en la que estos actores ven la oportunidad de mejorar su gobernabilidad y legitimidad, al generar su compromiso de ampliar derechos humanos (Cardenas, 2014: 52-53). Así, en un cálculo de costos y beneficios, el establecimiento de este tipo de instituciones les traería réditos políticos internos y externos, incentivando la aceptación de estas demandas (Brinks *et al*, 2020: 25).
3. El uso de una estrategia discursiva de encuadre que, empleando símbolos originalmente surgidos desde instancias internacionales, permite atraer apoyos sociales y políticos (Benford y Snow, 2000: 615), dado que la idea de discriminación se vincula estrechamente al discurso de los derechos humanos. Ello posibilita aglutinar numerosos problemas de varios grupos afectados y proponer transformaciones a distintos niveles, gracias al concepto mismo de discriminación que posee esta facultad aglutinadora, como a la misma agencia de los actores, que vernaculizan este concepto, inscribiéndole sus demandas particulares y adaptando soluciones a su entorno (Tsutsui *et al*, 2012: 381).

Estos mecanismos se desenvuelven en contextos particulares de formación y consolidación de democracias y sistemas de libre mercado, así como de entrada y

fortalecimiento de derechos humanos. Como se vio en el capítulo 3, bajo estos contextos, se dio una mayor entrada de actores en lo político y más recursos para estos. Inevitablemente, en ambos países, los gobiernos tuvieron que abrir espacios para la negociación y entablar relaciones más diversas, incluyendo a sectores opositores, la sociedad civil y los grupos de defensa de derechos humanos (Ansolabehere, Valdés y Vázquez, 2020: 182-183). La misma institucionalización de la agenda de estos derechos va conformando una base sólida que, por un lado, incentiva a los actores estatales a aceptar demandas de ese estilo y, por otro, da herramientas de poder, legales e interpretativas, a la ciudadanía, para entablar sus demandas en esos términos.

Por ende, estos contextos conformar condiciones iniciales en qué los actores se desenvuelven. Estos aprovecharon las oportunidades políticas que les brinda la apertura democrática y emplearon el marco institucional para orientar sus demandas con el fin de crear instituciones que reflejen sus peticiones. En ese sentido, estos actores se convierten en “emprendedores”, cumpliendo la expectativa teórica de que son “actores que sirven de catalizadores del cambio estructural y toman la iniciativa en ser los impulsores de, y dar dirección al, cambio”⁵⁵ (Colomy y Rhoades, en Leca *et al*, 2009: 3), entendiendo que aquí se habla del origen, más que de cambio institucional.

Recuperar el papel de los actores dentro de sus contextos se inscribe en dos debates fundamentales: primero, coincide con la lógica procesual y mecanicista, en que los contextos se ven como condiciones en las cuales los mecanismos ocurren y, más aún, transmiten las fuerzas para llegar a los resultados concretos (Beach y Pedersen, 2013: 32-34). Segundo, resulta congruente con la tensión entre lo micro y lo macro, la estructura y la agencia, debate fundamental de las ciencias sociales y políticas, pero que aquí es retomado principalmente del enfoque institucionalista. Ello permite compaginar estas dos herramientas, metodológicas y teóricas, para complejizar el estudio de resultados institucionales.

Para enfatizar el papel de los actores en la creación de una institución, se recupera la importancia de iniciativa de actores para ello, esto significa que, para alcanzar un arreglo institucional, se necesita una dosis de agencia de los agentes. Como ya se anunció en el capítulo primero, las instituciones son resultado de los esfuerzos de los actores por formalizar

⁵⁵ Traducción propia del original: “actors who serve as catalysts for structural change and take the lead in being the impetus for, and giving direction to, change”.

un valor o preferencia; por intentar modificar o mantener las relaciones de poder existentes, bien al limitar las acciones de otros o al cambiar la distribución de recursos de poder; y/o cuando intentan que estos valores y transformaciones posean una perdurabilidad en el tiempo.

Al observar las instituciones antidiscriminatorias, estos objetivos se cumplen. Primero, la idea de que en ellos se formaliza una preferencia o valor social, es admitida cuando se aprecia que surgen de “demandas” sociales. Como ya se observó, para el INADI, una primera lucha que pretendió el castigo del antisemitismo se concretó en la ley antidiscriminatoria de 1988 y después en los objetivos del INADI que establecían la búsqueda de refugiados nazis en el territorio argentino como tarea del Instituto⁵⁶, respuesta directa a uno de los eventos que influyó en la creación de esta institución.

Sin embargo, se considera como principal evidencia de esta institucionalización de preferencias, que se explícite como objetivo de ambas instituciones el combate de la discriminación que, como se ha visto, es una noción que aglutina múltiples peticiones de grupos discriminados:

Artículo 2 - El INADI tendrá por objeto elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo, impulsando y llevando a cabo acciones para tal fin. (Ley 24515)

Artículo 17.- El Consejo [Nacional para Prevenir la Discriminación] tiene como objeto:
(...) II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación (LFPED).

Más a favor del argumento, la LFPED, como se ha dicho, menciona abiertamente el interés de proteger, mejorar los derechos y combatir la discriminación en grupos específicos como son mujeres, niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad y población indígena. La participación de múltiples sectores en los momentos de creación del INADI y del CONAPRED, y la gama de derechos específicos que se tenían en mente y se recopilaron bajo la idea de “no discriminación”, dan cuenta de que se trataba de una preferencia de varios

⁵⁶ “Constatar -prima facie- la existencia en el territorio argentino de personas que durante la Segunda Guerra Mundial o que posteriormente a ella participaron en el exterminio de pueblos, o en la muerte y persecución de personas o grupos de personas a causa de su raza, religión, nacionalidad u opinión política; y cuando corresponda, efectuar las denuncias ante las autoridades competentes.” (Ley 24515, artículo 4, inciso K).

actores sociales, y que las instituciones creadas para “velar” por este derecho (Entrevista con Carlos Santos, 2022) serían la condensación de estos “intereses” con alto valor para los actores (DiMaggio, en Lawrence y Suddaby, 2006: 215).

Este valor, de cierta forma trasciende a los actores participantes, conformando un código de comportamiento que, primero fue informal, para pasar a ser institucionalizado:

[El INADI logró] poder ejercer una condena, lo único que podíamos hacer era en realidad algo muchísimo más fuerte que era la condena pública, logramos instalar muy fuerte de que la discriminación es algo horrible, nadie quiere ser discriminador, como que les cae mal, les cae mal, que es una condena social ser discriminador. (Entrevista con Víctor Jorge Ramos, 2022).

Gilberto lo decía de una manera muy linda, él decía que lo que toca al gobierno y a las instituciones públicas como CONAPRED, es dar una alternativa institucional a la condena moral que hacemos de la discriminación. (Entrevista con Mario Alfredo Hernández, 2021)

De esta forma, las instituciones antidiscriminatorias sería expresión de códigos sociales que, al transformarse en reglas formales, pretenden limitar el comportamiento, permitir, obligar a hacer o prohibir ciertas conductas (March y Olsen, 1996: 249; Crawford y Ostrom, 1995: 582-586) y, al generar estas reglas de conducta, tocan otro punto fundamental para la creación de instituciones: las relaciones de poder.

En este aspecto, la teoría destaca que una institución busca cambios distribucionales de poder, mediante la lógica de premios y castigos (Tilly, en Valdés, 2020: 79-80) y la “constricción” de las acciones del otro al limitarlo (Knight, 1998: 19). El tema de la no discriminación, al ser una demanda en pos de la expansión de derechos de múltiples grupos, tendría por objeto la constricción de actores con poder. Así, las leyes e instituciones antidiscriminatorias contemplan la recepción de denuncias a todo aquel que cometa un acto de discriminación⁵⁷, donde se incluyen agentes de Estado, pero también particulares. Este

⁵⁷ La ley 24515 del INADI establece “Recibir y centralizar denuncias sobre conductas discriminatorias, xenofóbicas o racistas y llevar un registro de ellas” (Art. 4, inciso e), no limitando al tipo de actor que puede

punto es importante pues marca una diferencia clara con las instituciones defensoras de derechos humanos, los cuales suelen activarse cuando las afectaciones son cometidas solo por autoridades, más no en cuestiones privadas⁵⁸:

La discriminación incluso tiene uno que yo considero relevante, que es un elemento relevante -hasta donde yo lo entiendo y sé que ahí hay una discusión muy amplia, a lo mejor yo soy muy a la ‘antigüita’-, los derechos humanos o la lucha por los derechos humanos [que] te remite esencialmente a los actos de autoridad, quien viola los derechos humanos de los ciudadanos es la autoridad, la que sea, ahora hay mucha discusión acerca de si eso es exclusivamente así o no... independientemente de eso, lo que es perfectamente claro es que en el caso de la discriminación no es así, el ejecutor de un acción discriminatoria puede ser una autoridad o puede ser un particular, nadie está exento (Entrevista con Carlos Santos, 2022).

Sin embargo, en términos sancionatorios se considera que las herramientas carecen de fuerza. Para el INADI, la ley 24515 solo garantizó la recepción y registro de denuncias y aunque su vínculo con la ley antidiscriminatoria 23592 permite elevar en “un tercio el mínimo y en un medio el máximo” todo delito contenido en el Código Penal o las leyes complementarias, se limita a motivos de “raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso” (Ley 23592, art. 2) y los actores reconocen que se “aplicó muy poco, muy pocas veces se aplicó” (Entrevista con Víctor Jorge Ramos, 2022), al menos en sus inicios. Similar, para el CONAPRED se contempló como resolución de las sanciones un proceso conciliatorio entre las partes (LFPED, arts. 64-82) que, en caso de ser aceptado, puede conllevar medidas administrativas, como son la realización de cursos y seminarios, la fijación de cárteles y la vigilancia de personal del Consejo (*ídem*: art. 83).

ser denunciado, si del gobierno o particular. Para el CONAPRED se desarrollaron dos mecanismos: la queja, que apunta a particulares, y la reclamación para funcionarios estatales (LFPED, arts. 43-63).

⁵⁸ De acuerdo a Carbonell (2006) el derecho no discriminatorio pretende impactar en las relaciones entre particulares al estar ligado a una amplia gama de derechos que pueden ser vulnerados en la esfera privada, no solo en la relación de particulares con el Estado (p. 18-19). Su pretensión de garantizar una igualdad de oportunidades también debería obligar al Estado a intervenir en casos de discriminación entre privados y en el ámbito del mercado, ahí donde existen desigualdades colectivas e históricas (p. 87-93)

El potencial de transformación de las relaciones de poder vendría, en todo caso, ahí donde las instituciones antidiscriminatorias pretenden impactar en términos de igualdad, combatiendo contra la discriminación y proponiendo programas, acciones y políticas de gran alcance que aseguren la mejora de derechos de los grupos afectados y de la igualdad en todos sus sentidos. En el papel, ese sería el verdadero poder transformatorio y donde se apunta a cambiar las jerarquías sociales.

A ello se debe sumar que, para las dos instituciones, se contemplaron y lograron establecer espacios de representación y toma de decisión para los actores no estatales, en particular, los actores que pujaron por la creación de CONAPRED e INADI:

En realidad, el diferencial que tiene este organismo [el INADI] respecto de otros es una amplia participación de la sociedad civil en los procesos de decisión antes de que estuviera intervenido había representación de las distintas organizaciones y las decisiones se tomaban a través de la participación de las distintas organizaciones (Entrevista con Micaela Saban, 2022).

Armamos un consejo asesor y ahí estaba la Federación árabe, representada por el doctor Haddad⁵⁹, y estaba representada la colectividad judía representada por el doctor Beraja⁶⁰ que era de la DAIA, que es el organismo político de la colectividad judía y bueno todos los organismos de derechos humanos, de distintos sectores sociales (Entrevista con Víctor Ramos. 21-1-22: 9).

[CONAPRED] tiene una Asamblea Consultiva, que está compuesta por ciudadanas y ciudadanos expertos en el tema (...) y creo que ese grupo de personas, mujeres y hombres que componen la Asamblea Consultiva son expertos a final de cuentas en los distintos temas que integran estas enormes desigualdades en México, ya sea indígenas,

⁵⁹ Horacio Munir Haddad, en ese entonces, presidente de la FEARAB.

⁶⁰ Rubén Beraja, presidente de la DAIA al momento de creación del INADI.

diversidad sexual, mujeres, personas con discapacidad (Entrevista con Lídice Rincón Gallardo, 2022).

[CONAPRED] tiene una Asamblea Consultiva, que está prevista por la ley y que funciona, que interviene mucho, que tiene gente muy destacada. Hay gente que representa o que pertenece a los grupos históricamente discriminados, hay académicos, hay activistas de derechos humanos... la idea es que no sean miembros del gobierno y la Asamblea Consultiva, conforme a la ley, nombra a la mitad de la Junta de Gobierno, de tal manera que la Junta de Gobierno... la otra mitad es gubernamental, pero hay una mitad ciudadana de la Junta de Gobierno, que es una innovación institucional muy interesante. (Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021).

La Asamblea Consultiva es parte fundamental del Consejo, yo te diría que es como su columna vertebral y pues ahí, hay representación de mucha diversidad y hay una serie de relaciones: se vincula la sociedad civil con CONAPRED, por la utilidad institucional (Entrevista con Alexandra Haas, 2021).

De esta forma, tanto INADI como CONAPRED contaron con espacios para miembros de los grupos demandantes del derecho a la no discriminación. El INADI poseía dos órganos: el Directorio, administrado y compuesto por un presidente, un vicepresidente y siete directores de los cuales tres⁶¹ eran “representantes de Organizaciones no Gubernamentales que cuenten con reconocida trayectoria en la lucha por los derechos humanos, contra la discriminación, la xenofobia y el racismo” (Ley 24515, art. 9); y el Consejo asesor con funciones consultivas, integrado por un máximo de diez miembros que también provenían de organizaciones no gubernamentales con las mismas características que los directores (*idem*, art. 14).

Similar, la LFPED contempla para el CONAPRED una Asamblea Consultiva “integrada por un número no menor de diez ni mayor de veinte ciudadanos, representantes

⁶¹ En el papel se dispusieron como “tres representantes de ONG”, tratándose de las tres organizaciones fundantes: DAIA, FEARAB y APDH.

de los sectores privado, social y de la comunidad académica que por su experiencia en materia de prevención y eliminación de la discriminación puedan contribuir al logro de los objetivos del Consejo” (art. 32), y a pesar de considerarse como un órgano consultivo, también posee la facultad de nombrar a algunos de los miembros del ente rector del Consejo, la Junta de Gobierno (art. 34).

Ello puede leerse en términos de poder, si se parte de que los espacios para representantes de grupos discriminados, más que un flujo de recursos económicos directos hacia los actores que los ocupan, significa un escenario con cierta capacidad de opinión y toma de decisiones en una institución de Estado, tanto para hablar de las necesidades de los grupos a los que representan como soluciones para estas. Esta forma de poder podría categorizarse, siguiendo a Pierson (2015), en una dimensión de poder menos visible, pero más profunda, donde se manda una “señal de victoria”, donde actores, antes excluidos de estos espacios institucionales, ahora están teniendo participación y donde se tiene acceso a un escenario desde donde se pueden hacer cambios ideológicos y culturales que intenten cambiar el estatus quo (p. 136-137).

El poder de decisión que se les añadió a los representantes de los actores no estatales para el caso de CONAPRED les da cierto grado de resistencia ante las imposiciones de los gobiernos en turno. De acuerdo a Lawrence y Sudabby (2006), la creación de roles institucionales para agentes específicos es una forma mantener a las instituciones y al tener un cuerpo de reglas constitutivas, que definan estos roles, generan una arena organizacional con miras a la estabilidad temporal. Si bien con el INADI esta especificidad no ocurrió, la forma de elección del presidente del Instituto vía designación “por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta en terna por el Congreso de la Nación” (Ley 24515, art. 8), también sería una forma de blindar a la institución de vaivenes políticos, al contemplar un modelo que busca el acuerdo entre dos poderes del Estado⁶².

⁶² Sin embargo, es interesante que estos mecanismos de protección de las instituciones fueron rotos en algún momento de su historia. El INADI perdió durante varios años la figura de presidente, cambiándola por la de interventor, cargo seleccionado directamente por Presidencia. En tono similar, para CONAPRED se dio una suerte de “renuncia forzada” de su presidenta en 2020, Mónica Maccise, por una polémica donde el entonces titular del Ejecutivo mexicano, Andrés Manuel López Obrador, criticara la participación de un invitado a un foro sobre racismo del Consejo, lo que desencadenó en la salida de Maccise, acontecimiento totalmente contrario a lo que la LFPED contempla en sus procedimientos y dejando sin presidencia a la institución por dos años.

En esta línea, la pretensión de autarquía que se contempla para ambas instituciones sería también una evidencia de esta intención de perdurabilidad, ya que la búsqueda de autonomía sería un elemento fundamental para la garantía de supervivencia de estas, garantizando capacidad de decisión sobre sus autoridades y sobre el mantenimiento y disposición de recursos económicos.

Acorde a ello también iría la formación de procesos de auditoría o monitoreo para asegurar el cumplimiento de sus normas (Lawrence y Sudabby, 2006), lo cual también serviría para fortalecer a las instituciones a futuro. Acerca de ello se encontró que en la ley original del INADI solo se contempla “Constituir un registro en el que se reunirán todos los documentos, pruebas y evidencias vinculadas con los objetivos del INADI” (Ley 24515, art. 2, inciso f), aunque no se establece su monitoreo de forma externa; propiedad que sí previó la LFPED al proponer que el “Consejo difundirá periódicamente los avances, resultados e impactos de las políticas, programas y acciones en materia de prevención y eliminación de la discriminación, a fin de mantener informada a la sociedad” (art. 21), desarrollar una contraloría interna y someter al Consejo al “control, inspección, vigilancia y evaluación” de leyes y órganos competentes externos (art. 38) y solicitar la entrega de informes anuales a su presidente (art. 24, inciso IV), a la Junta de Gobierno (art. 24, inciso VIII) y a la Asamblea Consultiva (art. 34, inciso VII).

Así pues, los actores no estatales que dieron origen a CONAPRED y a INADI, habrían cumplido los supuestos de la teoría sobre establecimiento de instituciones al lograr la formalización de una preferencia con alto valor para ellos, impactando en las relaciones de poder con ello y con miras a la perdurabilidad de estos arreglos formales.

Sin embargo, contrastando con esto, cabe destacar que, las instituciones terminaron por surgir con un carácter periférico. Se tiene por “institución periférica” aquel arreglo formal de reglas que tiene cabida en la estructura del Estado, pero no posee una posición central o fundamental dentro de los intereses de los principales actores del Estado (Ansolabehere, 2019) y, característica que tanto INADI, como CONAPRED, parecen guardar al haberse establecido con partidas presupuestarias menores a lo esperado por los actores demandantes

y tener menor autonomía por ser entes “descentralizados”, ambos en la esfera de un ministerio⁶³. Sobre INADI se destacan estas evidencias al respecto:

(...) cualquier decisión política que se toma, llámese creación de un organismo público, en este caso, si no es acompañada con una decisión política también respecto a los recursos que se destinan a esos organismos, son organismos que tienden a quedar limitados en su accionar, más allá de la capacidad que puedan tener los funcionarios que se designan en ese sentido y lamentablemente el INADI, si bien tuvo funcionarios de mucho prestigio que estuvieron en su conducción, no tuvo el acompañamiento necesario para poder llevar adelante esas políticas públicas. (Entrevista con Pedro Mouratián, 2022).

El nacimiento del INADI fue complejo. Dependía del Ministerio del Interior, que nos dificultaba la existencia todos los días. No teníamos presupuesto, ni personal, ni teléfono. Se contrató un servicio telefónico 0800 gratuito, pero lo pagaban los voluntarios. (Ramos, 2019: 310).

Pero tiene una deuda pendiente muy grande el INADI, que sigue sin normalizarse, de aquella primera figura de interventor no llegó todavía a la figura del presidente que es lo que necesita, como ente autárquico del ejecutivo y la otra, creo tiene una falla de origen. La traba está en los costes políticos. Se le tiene que proponer al congreso una terna para la elección del candidato entonces, o se tiene que conseguir un presidente totalmente independiente con un directorio independiente, porque cuando suceden hechos de discriminación en el seno del gobierno una entidad que pertenece al gobierno nunca va a proceder. De hecho, nos pasó hace muy poco tiempo acá con casos, justamente, contra distintos funcionarios. (Entrevista con Claudio Avruj, 2022)

⁶³ El INADI quedaría supeditado al ámbito del Ministerio del Interior, en sus inicios, así como el CONAPRED ha estado siempre en el organigrama de la Secretaría de Gobernación mexicana.

Sobre CONAPRED, los actores explicitaron las siguientes cuestiones:

Desde un principio, al Conapred no se le dotó de dientes como se dijo entonces, la verdad es que el Conapred ha tenido muy poca libertad de acción, sino tiene esta capacidad de sanción entonces su trabajo se diluye un poco. Sin embargo, me parece que el organismo ha servido como cobijo, como sombrilla que protege a estos grupos discriminados (Entrevista con Alejandro Brito, 2022).

En ese momento y relacionado con el tema de la institución, el propósito era proponer, y así se hizo, una institución -ahora están muy de moda- autónoma. Eso no transitó obviamente, pero ese era el propósito. En ese momento lo que se propuso era la creación de un organismo autónomo. Esto generó tiros y balazos de diferentes puntos de vista, por razones de tipo presupuestal, pero también de diseño y también porque había quien consideraba que era un exceso, y que era un exceso desde varios puntos de vista (...) (Entrevista con Carlos Santos, 2022)

Al momento que se mete el presupuesto, empiezan los... viene un proyecto no sé de dónde sale, de austeridad, y empieza un recorte del proyecto, y como Conapred ni siquiera existía propiamente, iba a ser su primer año de existencia propiamente dicha, 2004; pues entonces lo que sucedió es que le recortaron el 60% de aquella propuesta presupuestal y nació muy disminuido de recurso. Desde entonces, Conapred ha hecho de la necesidad virtud, es decir, ha hecho mucho con muy poco, no es una institución onerosa, es pequeña (...) (Entrevista con Jesús Rodríguez Zepeda, 2021).

Cuando se creó [CONAPRED] y lo presidía Gilberto Rincón Gallardo, pues finalmente en estas negociaciones que, además, bueno, se hicieron en el gobierno de Fox, siendo derecha, pues uno tuvo que ceder algunas cosas y entonces se creó un organismo, a sabiendas que se iba a crear debilitado, porque su estructura era una estructura muy

pequeña y era débil, y el recurso era muy poco (...) (Entrevista con Lídice Rincón Gallardo, 2022).

La “debilidad” con que nacieron, la falta de presupuesto de origen y los “obstáculos” para la puesta en marcha son indicador de instituciones que no contaban con un papel central para los actores de Estado⁶⁴. Si bien fueron aceptadas por los gobiernos en turno, denotando un interés en su establecimiento y trabajo, el poco apoyo o acompañamiento y la dependencia hacia otras instituciones, dan cuenta de su naturaleza periférica, lo que concuerda con su asignación a la agenda de derechos humanos en los respectivos países. Como se ha visto, los derechos humanos, en Argentina y en México, en los períodos de estudio, se encontraron ligados y, es más, subordinados a los intereses políticos y económicos propios del contexto de transición dual que vivían las dos naciones.

Tanto el gobierno de Carlos Menem, como el de Vicente Fox, emplearon los temas de derechos humanos para mantener cierto orden político y social en momentos donde se generaban críticas y conflictos por temas económicos (esto sobre todo para el caso argentino) y de cuestionamientos ante la falta de verdad, justicia y reparación por crímenes de Estado pasados y actuales. Más aún, ambos gobiernos se encontraron urgidos por crear y mantener una imagen económica positiva, que sirviera para apuntalar los modelos neoliberales que estaban poniendo en marcha, como bien lo dejó en claro el capítulo contextual de esta investigación (Novaro 2007; Ruiz Sandoval, 2008). Así, al tener por prioridad la transición al modelo neoliberal, los temas de la agenda de derechos humanos, serían periféricos dentro de los acuerdos estatales y, dentro de ello, quedarían las instituciones antidiscriminatorias.

Esto concuerda con la teoría de la “emulación estratégica”, aquí recuperada, donde estas instituciones -a la par de las de derechos humanos-, servirían como forma de desarrollar legitimidad por parte de estos actores estatales, más que como una prioridad sentida de sus gobiernos. Así, un acuerdo estatal que da entrada a demandas por la igualdad, la no discriminación y los derechos humanos, pero cuyos intereses centrales se encuentran en otros

⁶⁴ Debilidad que se ha prolongado hasta fechas actuales pues, como ya se mencionó y a pesar de que en su creación contaron con blindajes institucionales para eventualidades políticas, las presidencias de ambos organismos han sido injeridas en momentos recientes de su historia, por intervenciones no resueltas para el INADI o por conflictos con el poder Ejecutivo para el CONAPRED. A su vez, se observan deficiencias en términos presupuestales, falta de independencia al estar supeditados a otros entes gubernamentales e insuficiente capacidad de incidencia y sanción para lograr sus importantes objetivos antidiscriminatorios.

temas, los “dejan pasar”, aceptándolos con pocos obstáculos, pero no con la fortaleza presupuestal o política que los actores demandantes exigen en un principio. Si bien estas conjeturas no se pueden, ni se pretenden, profundizar en este espacio, podrían servir para investigaciones futuras que busquen dar cuenta de por qué y cómo surgen estas instituciones “debilitadas” en temas que socialmente parecieran muy importantes y donde se intente destacar la relación entre contextos de gran alcance con las estrategias e intereses de actores estatales.

Conclusiones

Con especificidades para cada uno, las evidencias encontradas en ambos casos permiten concluir similitudes en los procesos de creación del INADI y del CONAPRED. Presuponiendo la existencia de actores no estatales con demandas y su relación con actores de Estado, se pueden identificar al menos tres mecanismos causales que explican el establecimiento de dichas instituciones: 1) incentivos estratégicos para los actores estatales, 2) aumento de recursos de poder para los actores no estatales, y 3) uso del encuadre para la orientación de las demandas.

Aunado a estos, existen eventos específicos que “desencadenan” a los mecanismos como tal, dotándoles de oportunidades políticas a los actores. Si bien, estos eventos se consideran ajenos al control de los individuos, pareciera evidente que hizo falta que los actores entendieran su impacto y los aprovecharan para llegar a establecer las instituciones antidiscriminatorias.

A partir de estos eventos desencadenantes en cada caso (una cuestión de seguridad y violencia para el caso argentino; la cristalización de la transición democrática en el mexicano), los actores estatales entenderán que deben trabajar y negociar las demandas de actores ciudadanos, bien para responder a las urgencias que les plantearon estos acontecimientos, bien porque se ajustaban a sus estrategias de desarrollo de la institucionalidad de derechos humanos. De esta forma, encontraría incentivos suficientes para dejar pasar estas demandas antidiscriminatorias, donde les encuentran valor en términos de su imagen y legitimidad política.

En sentido similar, los actores no estatales que, si bien ya contaban con cierto poder de recursos y de organización, vieron incrementados estos recursos como consecuencia de estos eventos. Se visibilizaron sus demandas, ya antes planteadas y trabajadas por estos y otros actores, alcanzando una exposición social que les dotó de mayor legitimidad y capital social para negociarlas frente al Estado.

A la par se necesitó un uso del encuadre para orientar las demandas dentro de un discurso con un grado de legitimidad importante: el de la discriminación y su respuesta, la no discriminación; conceptos vinculados al lenguaje de los derechos humanos y que, por naturaleza propia, permiten conjuntar demandas de múltiples grupos sociales. Así, este enmarcamiento de demandas se daría en los dos casos –más o menos desde actores estatales

y no estatales-, retomando dichos conceptos y adaptándolos para dar cabida a las demandas locales y plantear acciones como solución a estas demandas.

Estos mecanismos se inscriben en diversas argumentaciones que hacen a la teoría institucionalista y que se preocupan por encontrar explicaciones para la creación de instituciones. Siendo una de ellas la cuestión del poder, se retoma que serán cambios en los recursos o la distribución de poder los que impacten en el establecimiento de arreglos institucionales, mejorando la posición de los actores para dar cabida a sus preferencias o valores.

En sentido similar, al establecer la presencia de incentivos para los actores estatales se presupone una lógica de costos y beneficios, donde a estos les servirá aceptar las demandas en cuestión con el objetivo de mejorar su credibilidad e imagen, tanto a nivel interno y externo, y siempre y cuando no les afecte en sus intereses centrales o les resulte demasiado costoso en términos económicos o políticos. Por último, el encuadre se considera una estrategia de los actores, donde se pone en juego un vaivén entre su empleo racional, con el fin de mejorar el impacto de sus peticiones y atraer simpatizantes, tanto como su carácter simbólico, donde se construyen y reconstruyen significados, se retoman conceptos externos para adaptarlos localmente y se aprovechan las capacidades de las nociones de discriminación/no discriminación, para dar cabida a múltiples derechos, de diversos grupos sociales y a una serie de soluciones al problema en distintos niveles de acción.

Se observa que estos mecanismos consiguen transmitir “fuerzas causales” desde los contextos de gran alcance en que surgen, hacia los resultados concretos. Los países vivían sus períodos de transición y consolidación democrática, aunados a la aceptación y expansión de los derechos humanos. Como se mencionó en el capítulo 3, estos contextos implicaron la visibilidad de actores antes excluidos y la necesaria negociación del Estado con estos, además de una relocalización de recursos que les favorecía y una mirada estratégica de los acuerdos estatales al tema de derechos humanos, que incentivaba su aceptación en la esfera estatal, cuando no obstaculizaran los objetivos políticos y económicos principales de estas alianzas dominantes.

De esta forma, los mecanismos se “anclan” en estas condiciones iniciales. Al aparecer los eventos que dan mayor visibilidad a las demandas por la no discriminación, los actores estatales entienden que son un problema vinculado a los derechos humanos, ahí donde ya

existe un contexto que les urge y motiva a adoptar estos temas y responder institucionalmente, y donde encuentran incentivos y beneficios en términos de imagen, legitimidad y autoridad.

En términos de recursos de poder, la exposición e importancia que tomaría el discurso antidiscriminatorio de los actores no estatales sería posible solo en un contexto que de por sí ya recupera una mayor pluralidad de actores y relocaliza recursos hacia estos. Que los grupos y sujetos que movilizaban ciertas demandas bajo el discurso antidiscriminatorio obtuvieran esa visibilidad, ganando legitimidad y apoyos sociales, ocurrió en condiciones que permitían mayor aceptación y solidaridad con causas de grupos históricamente desfavorecidos y en gobiernos que daban entrada a estos en la agenda pública, sin ocultarlos o reprimirlos como sucedía durante las épocas de autoritarismo.

Por su parte, el encuadre también se aprovecha de las condiciones de expansión de derechos humanos en los países. En parte, porque la vinculación del discurso antidiscriminatorio con el de derechos humanos solo podría haber tenido aceptación en gobiernos que se comprometen con la aceptación de estos derechos, pero también, principalmente, porque al aceptar el instrumental internacional se da entrada a los textos que forman la base y el modelo de los conceptos de discriminación y no discriminación. Los actores entonces, retoman estos “símbolos externos”, pero no lo hacen pasivamente, sino que modifican puntos particulares, les adaptan y dan forma de acuerdo a las necesidades locales y a las demandas por las que luchan, “vernaculizando” sus contenidos y generando discursos, ideas y leyes particulares.

La capacidad de los actores de identificar las oportunidades y contenidos normativos para concretar resultados institucionales, da cuenta de cómo estos mecanismos logran trasladar energías dadas por los contextos para concretar instituciones locales. Desde esta mirada, se lograría entender los elementos encontrados en la creación de CONAPRED e INADI como mecanismos causales, que seguirían una ruta así:

Transiciones político-económicas → Institucionalización de derechos humanos → Actores estatales → Incentivos estratégicos + Actores no estatales → Aumento en sus recursos de poder → Uso del encuadre → Instituciones antidiscriminatorias

Al observar esta transmisión de fuerzas causales, se logran vincular los contextos amplios y los factores a nivel de los actores. Esta perspectiva se considera interesante porque complejiza y profundiza en el entendimiento de la creación de instituciones; porque permite dar énfasis en cómo los actores, en tanto emprendedores institucionales, utilizan recursos, estrategias y nociones para llegar a resultados políticos que les interesan -entrando en el debate de la importancia de la agencia para el origen institucional; y porque logra compaginar un enfoque metodológico mecanicista con las pretensiones de la literatura institucionalista sobre la relación entre lo macro y lo micro.

Además, se considera un aporte el uso de estas herramientas en instituciones antidiscriminatorias, fenómeno poco explorado. En ese sentido, los casos aquí analizados contribuyen a la historia política y social de los países en que se han establecido, y sus particularidades apuntan a dar pautas para la investigación de organismos similares a nivel regional o subnacional, estableciendo un modelo base para abordarlos, como para el entendimiento de instituciones que tiene por objeto la mejora de los derechos humanos.

Deudas quedan en esta investigación, como un diseño comparado robusto, que permita analizar diferencias entre los casos para dar una causalidad en términos de necesidad o suficiencia a los mecanismos. En sentido similar, valdría la pena indagar si otros mecanismos causales tienen cabida en la explicación y complementar los datos con información obtenida de otros actores -particularmente, los estatales- para confirmar con mayor fortaleza la cuestión de los incentivos estratégicos.

A su vez, sería interesante profundizar en el carácter “periférico” de este y otro tipo de instituciones. El argumento de que instituciones periféricas o débiles surgen de élites que las encuentran útiles en términos políticos, de gobernabilidad y legitimidad, siempre y cuando no obstaculicen sus intereses centrales puede ser aplicable a más organismos formales, incluyendo las instituciones de derechos humanos, dando luz sobre la vulnerabilidad en que se encuentra algunas de estas y el poco avance que existe en materia de derechos para la población.

Por último, se considera importante entender cómo surgen estas instituciones en tanto respuestas a demandas ciudadanas, con miras a mejorar la comprensión de los ejemplos exitosos de institucionalización originadas desde abajo, con el fin de contribuir a todo aquel que busque dar claridad a las problemáticas y luchas presentes y futuras.

Referencias

Bibliográficas

- Aguayo, Sergio (1995). “Auge y perspectivas de los derechos humanos en México”; en *México a la hora del cambio*, Luis Rubio y Arturo Fernández (eds.), Editorial Cal y Arena-Cidac, p. 469-504.
- Aguayo, Sergio (1997). “Seguridad nacional y derechos humanos en México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 41, no. 170, UNAM, pp. 79-96, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/49300>
- Aguilar V., Rubén (2005). “La sociedad civil y el gobierno en tiempos de alternancia”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *El estado mexicano: herencias y cambios. Sociedad civil y diversidad*, Vol. III, Cámara de Diputados, CIESAS, Porrúa, pp. 15-52.
- Alba Vega, Carlos (2006), "Los empresarios y la democracia en México", en *Foro Internacional*, XLVI, no. 183, pp. 122-149.
- Anaya M., Alejandro (2006). “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, en *Sexenio en perspectiva*, pp. 31-36, disponible en: <https://ibero.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf>
- Ansolabehere, Karina (2019). “Instituciones periféricas. La política sobre desaparición en el paisaje del estado mexicano”, en *Revista Mexicana de ciencias penales*, INACIPE, no. 8, pp. 84-109.
- Ansolabehere, Karina; Valdés, Francisco y Vázquez, Daniel (2020). *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay*, FLACSO México.
- Aranda, Ramón A. (2004). “La política exterior Argentina: De Menem a Kirchner”, en *Relaciones Internacionales*, vol. 13, no. 27, pp. 39-58, disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1551>
- Barrére, Ma. Ángeles (2001). “Problemas del derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades”, en *Revista*

- Vasca de Administración Pública*, Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, no. 60, pp. 121-139, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=85721>
- Bayefsky, Anne F. (1990). “The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law”, *Human Rights Law Journal*, vol. 11, no. 1-2, 1990, pp. 1-34, version traducida por Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Beach, Derek y Pedersen, Rasmus B. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and guidelines*, The University of Michigan Press.
- Benford, Robert D. y Snow, David A. (2000). “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment”, en *Annual Review of Sociology*, vol. 26, pp. 611-639, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/223459>
- Bengtsson, Bo y Ruonavaara, Hannu (2017). “Comparative Process Tracing: Making Historical Comparison Structured and Focused”, en *Philosophy of the Social Sciences*, vol. 47, no. 1, pp. 44-66.
- Bobbio, Norberto (1993). “1. Igualdad”; en *Igualdad y Libertad*, Paidós Ibérica, pp. 53-96.
- Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (2021). “FMI, neoliberalismo y derechos humanos. Argentina en el macroscopio”, en *Derechos en Acción*, vol. 18, núm. 18, edición especial, pp. 40-86, disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12119>
- Brill, Tomas; Maillet, Antoine y Mayaux, Pierre (2017). “Process tracing: Inducción, deducción e inferencia causal”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 37, no. 3, pp. 650-684.
- Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven & Murillo, Maria Victoria (2020). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge University Press.
- Calva, José Luis (2005). “México: la estrategia macroeconómica 2001-2006. Promesas, resultados, expectativas”, en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 36, No. 143, pp. 59-87, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/43838383>

- Campuzano, Juan J. (2004). “México y Guatemala: de la vecindad a la asociación”, en *Revista Mexicana De Política Exterior*, no. 72, Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 171-94, disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/860>
- Capoccia, Giovanni (2017). “When Do Institutions “Bite”? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change”, en *Comparative Political Studies*, vol. 49, no. 8, pp. 1095-1127.
- Carbonell, Miguel (2006). *El derecho a no ser discriminado entre particulares. La no discriminación en el texto de la Constitución mexicana*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Cardenas, Sonia (2014). *Chains of justice: the global rise of state institutions for human rights*, University of Pennsylvania Press.
- Castiglioni, Franco (1996). “Argentina. Política y economía en el menemismo”, en *Nueva Sociedad*, no. 143, Argentina, pp. 6-14, disponible en: <https://nuso.org/articulo/argentina-politica-y-economia-en-el-menemismo/>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (1995). “III. La Reforma Constitucional de 1994. La reglamentación de las nuevas instituciones relacionadas con los Derechos Humanos”, en *Informe Anual sobre la situación de derechos humanos en la Argentina - 1995*, CELS, Argentina, pp. 75-84, disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/capitulos/la-reforma-constitucional-de-1994/>
- Crawford, Sue E. y Ostrom, Elinor (1995). “A Grammar of Institutions”, en *The American Political Science Review*, Vol. 89, no. 3, pp. 582-600.
- Cue Mancera, Agustín (2004). “Panorama de la política económica en México (1984-2004)”, en *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 126, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512605> [consultado el 1 de noviembre de 2021].

- De la Torre, Carlos (2006a). “El derecho fundamental a no ser discriminado: estructura y contenido jurídico”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado Constitucional Contemporáneo. Cultura y sistema jurídicos comparados*, Tomo II, UNAM, pp. 255-278.
- De la Torre, Carlos (2006b). “El desarrollo del derecho a la no discriminación en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas”, en Carlos de la Torre Martínez (coord.), *Derecho a la no discriminación*, UNAM, CONAPRED, CDHDF, pp. 123-162.
- Dobbin, Frank (1994). *Forging industrial policy. The United States, Britain and France in the railway age*, Cambridge University Press.
- Duhalde, Santiago (2010). “Neoliberalismo y nuevo modelo sindical. Los trabajadores estatales durante la primera presidencia de Carlos Menem”, en *Espacio Abierto. Cuaderno venezolano de sociología*, vol. 19, no. 3, pp. 417-433, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12215112001>
- Fair, Hernán (2009a). “La dinámica del sistema político durante el gobierno de Alfonsín”, en *Temas y debates*, no. 17, Universidad Nacional de Rosario, pp. 35-68, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3673421>
- Fair, Hernán (2009b). “La década menemista. Luces y sombras”, en *Historia Actual on-line*, no. 19, pp. 53-63.
- Falleti, Tulia G. y Mahoney, James L. (2016). “El método secuencial comparado”, en *Revista SAAP*, vol. 10, no. 2, pp. 187-220.
- Falleti, Tulia G. y Lynch, Julia F. (2009). “Context and Causal Mechanisms in Political Analysis”, en *Comparative Political Studies*, vol. 42, no. 9, Sage Publications, pp. 1143-1166.
- García, Martina I. (2017). ““La construcción de ‘lo afro’ por parte del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Un estudio centrado en la Ciudad de Buenos Aires”, en *REA*, no. XXIII, Escuela de Antropología, FHUMYAR, UNR, Argentina, pp. 161-173.

- Gargarella, Roberto (2013). “30 años de derechos humanos en la Argentina (1983-2013)”, en *Revista SAAP*, Sociedad Argentina de Análisis Político, vol. 7, núm. 2, noviembre, 2013, Argentina, pp. 289-296, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387133948007>
- Gentile, María Elisa (2010). “Argentina-Finlandia. Más allá del conflicto de las papeleras”, ponencia en *V Congreso de Relaciones Internacionales*, 24, 25 y 26 de noviembre de 2010, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de la Plata, disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/40320>
- González, Francisco (2008), “Introduction: Dual Transitions from Authoritarian Rule”, en Francisco González, *Dual Transitions from Authoritarian Rule. Institutionalized Regimes in Chile and Mexico, 1970–2000*, Johns Hopkins University Press, pp. 1-16.
- González, Oscar (2009). “Derechos humanos en la administración Fox (2000-2006)”, en José Enrique González Ruiz, *Balance de los derechos humanos en el “sexenio del cambio”*, UACM, Cámara de Diputados, pp. 19-44.
- Guajardo, Guillermo (2008). “Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, vol. 48, no. 1-2, pp. 268-296, disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1902>
- Gutiérrez Contreras (2006). “El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos y la prevención de la discriminación”, en en Carlos de la Torre Martínez (coord.), *Derecho a la no discriminación*, UNAM, CONAPRED, CDHDF, pp. 163-181.
- Hafner-Burton, Emilie; Mansfield, Edward y Pevehouse, Jon C. (2015). “Human Rights Institutions, Sovereignty costs and democratization”, en *British Journal of Political Science*, vol. 45, no. 1, Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms,” en *Political Studies*, vol. 44, no. 5, pp. 936-957.

- Hernández, Mario A. (2020). “Del derecho llave al derecho bisagra: Una propuesta de análisis conceptual sobre la evolución de la no discriminación en México”, en Oscar Javier Apáez Pineda y Ricardo Bernal Lugo (coords.), *Dimensiones de la Desigualdad en México*, Contraste Editorial, pp. 245-274.
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós Ibérica.
- Keck, M y Sikkink, K. (2000). “Las redes de defensa de derechos humanos en América Latina”, en *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en la política internacional*, México, Siglo XXI, pp. 118-169.
- Knight, Jack (1998). *Institutions and social conflict*, original de 1992, Cambridge University Press.
- Koo, Jeong-Woo y Ramírez, Francisco O. (2009). “National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004”, en *Social Forces*, vol.87, no. 1, pp. 1321–1353.
- Lacatus, Corina (2019). “Explaining institutional strength: the case of national human rights institutions in Europe and its Neighbourhood”, en *Journal of european public policy*, vol. 26, no. 11, pp. 1657-1677.
- Larios M., Erika S. (2009). *Salinismo: Análisis económico, del discurso y acciones de legitimización*, Proyecto de Investigación Aplicada, Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, disponible en: <https://repositorio.tec.mx/handle/11285/629241>
- Lawrence, Thomas B. y Sudabby, Roy (2006). “Institutions and Institutional Work”, en Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence y Walter R. Nord, *The SAGE Handbook of Organization Studies*, SAGE Publications Ltd, Inglaterra, pp. 215-254
- Leca, Bernard; Battilana, Julie y Boxenbaum, Eva (2009). “Agency and Institutions: A Review on Institutional Entrepreneurship”, working paper, *The Academy of Management Annals*, pp. 1-53, disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/228479483_Agency_and_Institutions_A_Review_on_Institutional_Entrepreneurship

- Lemos, Rebecca (2017). “Combate al racismo y la discriminación racial en Brasil: legislación y acción institucional”, en *Desacatos*, vol. 51, mayo-agosto, CIESAS, pp. 32-49.
- Licona M., Ángel (2014). “Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad”, en *Equilibrio Económico. Revista de Economía, Política y Sociedad*. Vol. 10 (1), no. 37, Universidad Autónoma de Coahuila, Facultad de Economía, pp. 97-122, disponible en: <http://www.economia.uadec.mx/pdfs/Rev14Sem1Final.pdf>
- Lora, Eduardo (2012), “Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”, en *documentos de trabajo*, BID, disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15696/las-reformas-estructurales-en-america-latina-que-se-ha-reformado-y-como-medirlo>
- Lukes, Steven (2007). *El Poder. Un enfoque radical*, original de 1974, Siglo XXI.
- Maguire, Steve; Hardy, Cynthia y Lawrence, Thomas B. (2004). “Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada” en *The Academy of Management Journal*, vol. 47, no. 5, pp. 657-679.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2010). “A theory of gradual institutional change”, en James Mahoney y Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, pp. 1-37.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1996). “Institutional Perspectives on Political Institutions”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 9, No. 3, July, pp. 247-264.
- Medina Peña, Luis (2006). “Los años de Salinas: crisis electoral y reformas”, en *Documentos de Trabajo del CIDE*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Historia, no. 41, pp. 1-45, disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1017>

- Melella, Cecilia (2015). “Interculturalidad, políticas públicas y construcción de hegemonía en la Argentina kirchnerista: el caso INADI”, en *Configurações*, vol. 14, no. 12, Universidade do Minho, Instituto de Ciências Sociais; pp. 67-82.
- Mendoza Aguilar, Nuriney (2018). *La regulación del discurso de odio en México y el procedimiento de queja ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación como mecanismo de exigibilidad frente a estas expresiones*, tesis de maestría, FLACSO México.
- Meyer, John W. y Rowan, Brian (1977). “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, en *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 2, The University of Chicago Press, pp. 340-363.
- Meyer, David S. (2012). “National Human Rights Institutions, Opportunities, and Activism”, en Ryan Goodman y Thomas Pegram, *Human rights, state compliance, and social change: assessing national human rights institutions*, Cambridge University Press, pp. 324-334
- Moravcsik, Andrew (2000). “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, en *International Organization*, 54, 2, Spring 2000, pp. 217–252, disponible en: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/origins.pdf>
- Mute G., Mtendere (2019). “Utilizing national human rights institutions for the promotion and protection of human rights: a case study of the Malawi Human Rights Commission”, en *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 45, no. 3, pp. 556-579.
- Nickels, Ashley E. y Clark, Amanda D. (2019). “Framing the Flint Water Crisis: Interrogating Local. Nonprofit Sector Responses”, en *Administrative Theory & Praxis*, vol. 41, no. 3, pp. 200-22, disponible en: <https://doi.org/10.1080/10841806.2019.1621653>
- North, Douglass (2014). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, original de 1990, FCE, edición digital.

- Novaro, Marcos (2007). “Derechos Humanos y política democrática. Las tareas de la historia y de la justicia. Entre populismo y liberalismo”, en Juan Manuel Otero y Pablo Eiroa (comp.), *Memoria y derecho penal*, Fabián J. Di Plácido Editor, pp. 269-324.
- Obertleiner, Gerd (ed.) (2018). *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*, Springer Nature Ed.
- Ornelas D., Jaime (2001). “El proyecto económico de Vicente Fox”, en *Aportes*, vol. VI, no. 17, BUAP, pp. 111-123, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/376/37661706.pdf>
- Ortega R., Juan Manuel (2006). “Acuerdos tripartitas y gobernanza económica en el México de fin de siglo”, en *Foro Internacional*, vol. 46, no. 2 (184), El Colegio de México, pp. 227-262, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/27738766>
- Pegram, Thomas (2010). “Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions”, en *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, Vol. 32, No. 3, pp. 729-760.
- Pegram, Thomas (2011). “Weak Institutions, Rights Claims and Pathways to Compliance: The Transformative Role of the Peruvian Human Rights Ombudsman”, en *Oxford Development Studies*, vol. 39, no. 02, pp. 229-251.
- Peters, B. Guy (1999). *Institutional theory in political science. The ‘new institutionalism’*, Pinter London.
- Pierini, Alicia (2018). “Derechos Humanos. Antes y después de 1994”, en *Revista de Derecho Constitucional*, no. 11, julio 2018, disponible en: https://ar.ijeditores.com/articulos.php?Hash=3ec8f55d736fcd43293dcca075a1a938&hash_t=d4b0883592e4d5288219eb1dfe978195
- Pierson, Paul (1992). “‘Policy Feedbacks’ and Political Change: Contrasting Reagan and Thatcher's Pension-Reform Initiatives”, en *Studies in American Political Development*, vol. 6, pp. 359-390.

- Pierson, Paul (2015). “Power and path dependence”, en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Advances in comparative-historical analysis*, Cambridge University Press, pp. 123-146.
- Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. (comp.) (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México,
- Rao, Hayagreeva; Morrill, Calvin y Zald, Mayer N. (2000) “Power plays: How social movements and collective action create new organizational forms”, en *Research in Organizational Behavior*, vol. 22, pp. 239-282.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2006a). *Un marco teórico para la discriminación*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2006b). “Una idea teórica de la no discriminación”, en Carlos de la Torre Martínez (coord.), *Derecho a la no discriminación*, UNAM, CONAPRED, CDHDF, pp. 29-56.
- Ruiz Sandoval, Érika (2008). “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox. Mucho discurso y pocas nueces”, en *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 1-2, enero-junio, El Colegio de México, pp. 66-80.
- Saba, Roberto (2007). “Capítulo VII. (Des)igualdad estructural”; en Alegre, Marcelo y Gargarella, Roberto, *El derecho a la igualdad. Apuntes para un constitucionalismo igualitario*, Lexis Nexis, pp. 163-197.
- Sariego R., Juan Luis (2005). “Política indigenista en tiempos de alternancia”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *El estado mexicano: herencias y cambios. Sociedad civil y diversidad*, Vol. III, Cámara de Diputados, CIESAS, Porrúa, pp. 277-306.
- Schwartz, H. y J. Jacobs (1984). *Sociología cualitativa. Método para la reconstrucción de la realidad*, Trillas.

- Serret, Estela A. (2007). *Estrategia de prevención y sanción a la discriminación de género. Análisis y propuestas a partir de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de Sedesol-CONAPRED*, CONAPRED.
- Smith, William C. y Buj, Lili (1991). “Conflicto distributivo y política macroeconómica en Argentina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, No. 1, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 71-106.
- Stammers, Neil (2009). “The paradox of institutionalisation”, en *Human Rights and Social Movements*, Pluto Press, EUA, pp. 102-130.
- Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank. (1992). *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press.
- Sutton, Barbara (2008). “Contesting Racism. Democratic Citizenship, Human Rights, and Antiracist Politics in Argentina”, en *Latin American Perspectives*, vol. 64, no. 163, noviembre, pp. 106-121.
- Tansey, Oisín (2007). “Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling”, *PS: Political Science and Politics*, vol. 40, no. 4, pp. 765-772.
- Tilly, Charles (2001). “Mechanisms in Political Processes”, en *Annual Review of Political Science*, vol. 4, pp. 21-41, disponible en: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.4.1.21>
- Tsutsui, Kiyoteru y Smith, Jackie (2019). “Human Rights and Social Movements: From the Boomerang Pattern to a Sandwich Effect”, en David A. Snow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi y Holly J. McCammon (ed.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Blackwell Publishing Ltd, pp. 586-601.
- Tsutsui, Kiyoteru; Whitlinger, Claire y Lim, Alwyn (2012). “International Human Rights Law and Social Movements: States’ Resistance and Civil Society’s Insistence”, en *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, pp. 367-396.

- Valdés, Francisco (2020). “Derechos humanos, democracia y Estado en la tercera ola de la autocracia”, *Revista Mexicana de ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Año LXV, núm. 239, mayo-agosto de 2020, pp. 61-84.
- Valentín, Romeo (2012). “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI”, en *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, pp. 52-59, disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/el-cotidiano/articulo/el-proyecto-politico-de-ernesto-zedillo-y-su-relacion-con-el-pri>
- Vázquez, Daniel (2017). “5. Derechos humanos, poder político y transformación social. Todo depende del cristal con que se mira”, en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coords.), *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*, FLACSO México, CISAN, UNAM, pp. 147-177.
- Velázquez Flores, Rafael (2017). “Política exterior y derechos humanos en México: tendencias a finales del siglo xx y prioridades a inicios del xxi”, en *Revista Ius*, Nueva época, vol. 11, no. 40, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, pp. 137-157.
- Vilanova, Nicolás (2007). “La historia de lucha por los Derechos Humanos de la pequeña burguesía: el caso Amia”, en *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Departamento de Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Tucumán, disponible en: <https://cdsa.aacademica.org/000-108/756.pdf>
- Welch, Ryan M. (2019). “Domestic politics and the power to punish: The case of national human rights institutions”, en *Conflict Management and Peace Science*, vol. 36, no. 4, Sage, pp. 385–404.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting*, China Social Sciences Publishing House.
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México.

Ying, Khoo (2015). “National Human Rights Institutions in Southeast Asia: Potential and Challenges”, en *Malaysian Journal of International Relations*, vol. 3, no. 1, diciembre, pp. 159-164.

Young, Iris Marion (2000). “Capítulo 2. Las cinco caras de la opresión”; en *La justicia y la política de la diferencia*, Cátedra, pp. 71-113.

Documentales

Alfonsín, Raúl (1983). *Mensaje presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa. 10 de diciembre de 1983*, en sitio web de Raúl Alfonsín, disponible en: <https://www.alfonsin.org/discursos-de-asuncion-presidencial-ante-asamblea-legislativa/> [consultado el 18 de octubre de 2021].

Boletín Oficial de la República de Argentina (1988). *Actos discriminatorios. Ley N° 23592*, Secretaría de Justicia, Subsecretaría de Asuntos Legislativos, Dirección Nacional del Registro Oficial, no. 26458, 5 de septiembre de 1988.

Boletín Oficial de la República de Argentina (1995). *Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. Ley N° 24515*, Ministerio de Justicia, Subsecretaría de Asuntos Registrales, Dirección Nacional del Registro Oficial, no. 28199, 3 de agosto de 1995.

Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2002). *Diario de los debates*, LVIII Legislatura, Año III, Primer período ordinario, Sesión No. 30, 28 de noviembre de 2002.

Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2003). *Diario de los debates*, LVIII Legislatura, Año III, Segundo período ordinario, Sesión No. 11, 10 de abril de 2003.

Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2003a). *Diario de los debates*, LVIII Legislatura, Año III, Segundo período ordinario, Sesión No. 10, 14 de abril de 2003.

Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2003b). *Diario de los debates*, LVIII Legislatura, Año III, Segundo período ordinario, Sesión No. 13, 24 de abril de 2003.

Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2003c). *Diario de los debates*, LVIII Legislatura, Año III, Segundo período ordinario, Sesión No. 14, 29 de abril de 2003.

Cámara de Diputados del Congreso Nacional de la República de Argentina (1988a). *Diario de sesiones*, 20^a reunión, 9^a sesión ordinaria, 28 de julio de 1988.

Cámara de Diputados del Congreso Nacional de la República de Argentina (1988b). *Diario de sesiones*, 21^a reunión, 10^a sesión ordinaria, 3 de agosto de 1988.

Cámara de Diputados de la Nación, República de Argentina (1994a). *Diario de sesiones*, 39^a reunión, 1^a sesión ordinaria de prórroga. Primera parte, 7 de diciembre de 1994.

Cámara de Diputados de la Nación, República de Argentina (1994b). *Diario de sesiones*, 40^a reunión, 1^a sesión ordinaria de prórroga. Primera parte, 14 y 15 de diciembre de 1994.

Cámara de Diputados de la Nación, República de Argentina (1994c). *Diario de sesiones*, 43^a reunión, continuación de la 3^a sesión ordinaria de prórroga. Primera parte, 22 y 23 de diciembre de 1994.

Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina (1988a). *Diario de sesiones*, 27^a reunión, 7^a sesión ordinaria, 9 y 10 de marzo de 1988.

Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina (1988b). *Diario de sesiones*, 29^a reunión, 8^a sesión ordinaria, 24 de marzo de 1988.

Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina (1988c). *Diario de sesiones*, 30^a reunión, 9^a sesión ordinaria, 6-7 de abril de 1988.

Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina (1988d). *Diario de sesiones*, 31^a reunión, 10^a sesión ordinaria, 7 de abril de 1988.

Cámara de Senadores de la Nación, República de Argentina (1995). *Diario de sesiones*, 26^a reunión, 15^a sesión ordinaria. Primera parte, 5 de julio de 1995.

Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (2001). *La discriminación en México: Por una Nueva Cultura de la Igualdad*, Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, CCED.

Diario Oficial de la Federación (2001). *Decreto por el que se expide la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, 11 de junio de 2003.

Gaceta del Senado (2006). *Gaceta del Senado*, jueves 26 de octubre de 2006, disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/10317 [consultado el 17 de mayo de 2022].

Ley 23592, Actos Discriminatorios, versión actualizada, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20465/texact.htm> [consultado el 22 de mayo de 2022].

Ley 24515, Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, versión actualizada, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24515-25031/actualizacion> [consultado el 22 de mayo de 2022].

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, texto vigente, disponible en: <https://www.gob.mx/indesol/documentos/ley-federal-para-prevenir-y-eliminar-la-discriminacion-58120> [consultado el 22 de mayo de 2022].

Menem, Carlos S. (1989). *Discurso de Carlos Saúl Menem ante la Asamblea Legislativa al asumir comopresidente de la Nación en 1989*, 8 de julio de 1989, disponible en: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A95/A2DIDOC1.html [consultado el 22 de mayo de 2022].

Primer Debate presidencial (R. Gallardo, M. Ledo, Camacho, Cárdenas, Labastida, Fox), en *Memoria Política de México*, archivo web, disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/2000PDP.html> [consultado el 03 de octubre de 2021].

Ramos, Víctor Jorge (1999). *Racismo y discriminación en Argentina*, Editorial Catálogos.

Ramos, Víctor Jorge (2019). *Discriminación. De Nelson Mandela al INADI*, Eudeba, Universidad de Buenos Aires.

Salinas de Gortari, Carlos (1994). “Mensaje a la Nación. 6 de enero de 1994”, en sitio web *Memoria Política*, disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1994MAN.html>

Secretaría de Gobernación (2001). “Decreto Promulgatorio del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Rumania en Materia de Educación, Cultura, Juventud y Deporte, firmado en la ciudad de Bucarest, el veintidós de octubre de mil novecientos noventa y nueve”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de noviembre de 2001, disponible en: https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/cd8a1ec5-17f4-4370-b535-9d080d6fbfe1/decreto2001_7.pdf

Secretaría de Gobernación (2003). “Decreto Promulgatorio del Convenio de Cooperación en los Campos de la Educación, la Cultura, el Arte y el Deporte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Lituania, firmado en la Ciudad de México, el veinticuatro de enero de dos mil dos”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2003, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=693045&fecha=18/07/2003

Vera, Jesús (2021). Testimonio escrito, 17 de octubre de 2021.

Entrevistas

Alexandra Haas, 24 de agosto de 2021. Presidenta del CONAPRED (2015-2019).

Alejandro Brito, 1 de febrero de 2022. Director del suplemento periodístico “Letra S, Salud, Sexualidad”, activista y miembro de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

Demián Zayat, 6 de octubre de 2021. Director de Asistencia a la Víctima del INADI.

Carlos Santos, 10 de febrero de 2022. Miembro del Partido Democracia Social y de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

Claudio Avruj, 17 de enero de 2022. Exdirector ejecutivo de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas.

Claudio Presman y Micaela Saban, 19 de enero de 2022. Interventor (2017-2019) y directora de proyectos del INADI durante esa administración.

Ignacio Cuevas, 16 de agosto de 2021. Director de Asuntos Religiosos de CONAPRED.

Jesús Rodríguez Zepeda, 22 de septiembre de 2021. Miembro del Partido Democracia Social y de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

Jesús Toledano, 15 de febrero de 2002. Miembro de Libre Acceso A.C., Fundación Dime, activista y miembro de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

Jesús Vera, 22 de octubre de 2021. Exsecretario del área institucional y actual encargado del centro de documentación del INADI.

Julio Toker, 17 de marzo de 2022. Miembro de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentina y exrepresentante de la delegación frente al INADI.

Laura Saldivia, 20 de septiembre de 2021. Extrabajadora del INADI.

Lídice Rincón Gallardo, 29 de marzo del 2022. Miembro de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación y del Partido Democracia Social, hija de Gilberto Rincón Gallardo.

Miguel Salazar y Luis Armando Anguiano, 7 de abril de 2021. Líder religioso y miembro, respectivamente, de la Iglesia del Buen Pastor A.R, activistas trabajando en conjunto con CONAPRED.

Mariclaire Acosta, 28 de octubre de 2021. Exsubsecretaria de derechos humanos, durante el gobierno de Vicente Fox y activista por los derechos humanos.

Marisa Braylan, 28 de octubre de 2021. Directora del Centro de Estudios Sociales de la DAIA.

Mario Alfredo Hernández, 12 de octubre de 2021. Miembro del Partido Democracia Social.

Pedro Mouratián, 17 de enero de 2022. Interventor del INADI (2011-2015).

Renata Noris, 22 de enero de 2022. Miembro de Libre Acceso A.C. y de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

Renée Dayán Shaibot, 17 de enero de 2021. Entrevista escrita. Representante de Tribuna Israelita y miembro de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

Ricardo Raphael, 16 de diciembre de 2021. Miembro del Partido Democracia Social y de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

Víctor Jorge Ramos, 21 de enero de 2022. Primer presidente del INADI (1995-2000).

Periodísticas

Aranda, Jesús (1995). “Zedillo propuso el diálogo en 1995, pero lanzó al Ejército contra el EZLN”, en *La Jornada*, sitio web, 9 de febrero de 2005, en línea: <https://www.jornada.com.mx/2005/02/09/index.php?section=politica&article=005n1pol> [consultado el 11 de noviembre de 2021].

La Nación (1998). “La visita de Menem busca consolidar las relaciones”, en *La Nación*, sitio web, 1 de abril de 1998, en línea: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-visita-de-menem-busca-consolidar-las-relaciones-nid92220/> [consultado el 17 de mayo de 2022].

Nación (2004). “Presidenta Halonen visitará México, Nicaragua y Guatemala”, en *Nación*, sitio web, 23 de abril de 2004, en línea: <https://www.nacion.com/archivo/presidenta-halonen-visitara-mexico-nicaragua-y-guatemala/TYQ7DB7QFZDSVPEYECAMFLII5A/story/> [consultado el 17 de mayo de 2022].

The World Today (2002). “Howard arrives in Mexico for annual APEC meeting”, en *ABC*, sitio web, 25 de octubre de 2002, en línea: <https://www.abc.net.au/worldtoday/stories/s711187.htm> [consultado el 17 de mayo de 2022].

Sitios web

Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.apdh-argentina.org.ar/> [consultado el 15 de febrero de 2022].

Confederación de Entidades Argentino Árabes, disponible en: <http://www.fearabarg.org> [consultado el 15 de febrero de 2022].

Consejo de Europa, disponible en: <https://www.coe.int/en> [consultado el 17 de mayo de 2022].

European Network of Equality Bodies, disponible en: <https://equineteurope.org/> [consultado el 17 de mayo de 2022].

Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación, disponible en: <http://redriood.org/sobre-la-riood/> [consultado el 13 de febrero de 2022].

Secretaría de Relaciones Exteriores, Información general sobre Lituania, disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/suecia/index.php/es/letonia-y-lituania/lituania> [consultado el 17 de mayo de 2022].

Secretaría de Relaciones Exteriores, Relaciones bilaterales México - Austria, disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/austria/index.php/es/la-embajada/mexico-y-austria> [consultado el 17 de mayo de 2022].

Wikipedia, “Relaciones Argentina-Austria”, en Wikipedia, disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Relaciones_Argentina-Austria [consultado el 17 de mayo de 2022].

Anexos

Anexo 1. Guión base de la entrevista semis-estructurada

- ¿Cómo surge la idea de crear esta institución?
- ¿Cómo llegaste a las negociaciones para crear esta institución? ¿Quién los invita a formar parte de estas negociaciones?
- ¿Había funcionarios del gobierno en este proceso? ¿Quiénes? ¿Cómo fue la participación de ellos?
- ¿Cómo fue el proceso para establecer la institución?
- ¿Cómo llega la idea de hablar de discriminación?
- ¿Qué peticiones, demandas o derechos exigían? ¿Ustedes ya hablaban de “discriminación” antes de este proceso?
- ¿Por qué consideras importante combatir a la discriminación?

Anexo 2. Tabla de recomendaciones de organismos internacionales en los gobiernos de Carlos Menem y Vicente Fox, por año.

Año	Argentina durante el gobierno de Menem
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Derechos Humanos. Informe sobre el cuadragésimo quinto período de sesiones. Suplemento No. 40 (A/45/40), 4 de octubre de 1990. • Comité contra la Tortura. Informe sobre el cuadragésimo quinto período de sesiones. Suplemento No. 44 (A/45/44), 21 de junio de 1990. • Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe sobre el cuarto período de sesiones. (15 de enero a 2 de febrero 1990).
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Informe sobre el cuadragésimo sexto período de sesiones. Suplemento No. 18 (A/46/18), 1992
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. • Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Informe sobre el quincuagésimo segundo período de sesiones. • Observaciones finales del Comité contra la Tortura.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E / C.12 / 1 / Add.38, 8 de diciembre de 1999.
	México durante el gobierno de Fox
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de los Derechos Humanos. Cuarto informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 1997 Adición
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. • Comisión de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. • Comisión de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002). Adición.



	<ul style="list-style-type: none">• Comisión de Derechos Humanos. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición.
2003	<ul style="list-style-type: none">• Informe sobre México preparado por el Comité (contra la Tortura), en el marco del artículo 20 de la convención y respuesta del gobierno de México.• Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a no ser objeto de violencia y discriminación.• Comisión de Derechos Humanos. Vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari. Adición. Visita a México. (4 a 15 de marzo).

Anexo 3. Tabla de la vista cronológica del proceso de creación del INADI.

<input type="checkbox"/> 1983. Transición a la democracia. Gobierno de Raúl Alfonsín.
<input type="checkbox"/> 1984. Primer intento de crear una ley contra la discriminación.
<input type="checkbox"/> 1987-88. Proyecto y sanción de la ley 23592 de Penalización de Actos Discriminatorios.
<input type="checkbox"/> 1989. Entrada a la presidencia de Carlos Menem.
<input type="checkbox"/> 1989-1990. Hiperinflación. Indultos a militares de la dictadura.
<input type="checkbox"/> 1992. Atentado a la embajada de Israel.
<input type="checkbox"/> 1994. Reforma Constitucional de derechos. Descubrimiento del ex capitán nazi, Erich Priebke, en Bariloche. Julio - Atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). Julio-agosto - Manifestaciones públicas de exigencia de justicia y verdad ante el atentado. Noviembre-diciembre. Proyecto de ley 24515.
<input type="checkbox"/> 1995. Sanción de la ley 24515 de creación del Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI).
<input type="checkbox"/> 1997. Normalización del INADI.

Fuente: elaboración propia.

Anexo 4. Tabla de la vista cronológica del proceso de creación del CONAPRED.

- ❑ 1977-2000. Proceso de transición democrática.
- ❑ 1990-2000. Violaciones de derechos humanos de los últimos gobiernos del PRI (caso del Gral. Gallardo, EZLN, masacre de Aguas Blancas, matanza de Acteal, masacre de El Charco).
- ❑ 2000. Campaña electoral. Primer debate presidencial y victoria de Vicente Fox del PAN.
- ❑ 2001. Reforma constitucional y avances oficiales en materia de derechos humanos.
 - Marzo. Conformación y trabajos de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.
 - Agosto-septiembre. Asistencia de miembros de la Comisión a la Conferencia Mundial contra el Racismo de la ONU.
 - Noviembre. Presentación del informe general de la Comisión y del anteproyecto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- ❑ 2002. Noviembre. Presentación del proyecto de Ley en la Cámara de Diputados
- ❑ 2003. Abril-noviembre. Aprobación y publicación de la Ley.
 - Establecimiento del CONAPRED.

Fuente: elaboración propia.

Anexo 5. Tabla de antecedentes institucionales en otros países

Institución	País	Año de creación
Human Rights and Equal Opportunity Commission (Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades)	Australia	1986
Tasa-arvoaltuutettuu (Defensor de la Igualdad)	Finlandia	1987
Gleichbehandlungsanwaltschaft (Defensor del Pueblo para la Igualdad de Trato)	Austria	1991
Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba (Defensoría del Pueblo para la Igualdad de Oportunidades)	Lituania	1999
Equal Opportunity Commission (Comisión de Igualdad de Oportunidades)	Trinidad y Tobago	2000
Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii (Consejo Nacional para Combatir la Discriminación)	Rumania	2001-2002
Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo	Guatemala	2002

Fuente: elaboración propia con datos de sitio web European Network of Equality Bodies, sitio web del Consejo de Europa y CCED (2001).

Anexo 6. Tabla del tipo de relación entre las administraciones de Menem y Fox con los países que contaban con instituciones antidiscriminatorias, con fuente.

País	Carlos Menem	Vicente Fox
Australia	Intercambio comercial (La Nación, 1998)	En el marco del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (The World Today, 2002)
Finlandia	Intercambio comercial (Gentile, 2010)	En el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado de América Latina, el Caribe y la UE (ocurrida en 2004, posterior a la creación de CONAPRED). (Nación, 2004)
Austria	Intercambio comercial (Wikipedia, s/f)	Intercambio comercial (Secretaría de Relaciones Exteriores)
Lituania		Intercambio comercial y cooperación cultural (Secretaría de Gobernación, 2003; Secretaría de Relaciones Exteriores)
Trinidad y Tobago		Seguridad (en relación al Caribe en general) (Guajardo, 2008)
Rumania		Cooperación en cultura, educación, deporte (Secretaría de Gobernación, 2001)
Guatemala		Intercambio comercial y seguridad (Campuzano, 2004; Guajardo, 2008)

Nota: se omiten los casos de Lituania, Trinidad y Tobago, Rumania y Guatemala en relación al gobierno de Menem, porque sus instituciones antidiscriminatorias se establecieron después del INADI.