

El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas

Jairo Antonio López Pacheco*

En el presente artículo identificamos y distinguimos los recursos y agendas de demanda que movilizan las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos en México. Se plantea que, luego de la alternancia electoral, la acción estratégica de las ONG dio forma a un campo amplio y heterogéneo, en el que se destaca un contraste entre las organizaciones orientadas al trabajo institucional en la capital y aquellas que mantienen una interacción contenciosa con el gobierno.

Introducción

En los últimos años se ha abierto un debate académico en relación con el rol jugado por las organizaciones no gubernamentales (ONG) como profesionales intermediarias de las demandas en defensa de los derechos humanos¹. El papel de las ONG cobra hoy mayor importancia en México en medio de la crisis de violencia y violaciones generalizadas a los derechos humanos que, junto al grave contexto de impunidad, colocan al país como uno de los casos más graves en materia de derechos humanos en toda América Latina.

* Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Flacso-México. Correo electrónico: <jairolopez32@gmail.com>.

¹ Una amplia discusión se encuentra en el volumen 11, número 20 de la *Revista Sur de Derechos Humanos*, disponible en <<http://www.conectas.org/es/acciones/es-revista-sur/edicion/20>>.

En este sentido, en un reciente estudio realizado por Ron *et al.* (2014) se plantea una desconexión entre las organizaciones de defensa de los derechos humanos con la población en general (público) y una “paradójica” mayor cercanía con las élites, separación que para algunos analistas de la política de derechos humanos es el mayor reto “del movimiento o sector de derechos humanos” en el país². Por otro lado, otras investigaciones recientes han señalado los límites que han tenido las mismas organizaciones para generar narrativas compartidas sobre la crisis de derechos humanos derivada de la guerra contra el crimen organizado (Anaya, 2015; 2012; Estévez, 2012).

² Las discusiones alrededor de este estudio se pueden seguir en el siguiente enlace de la fundación Open Democracy: <<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/human-rights-mass-or-elite-movement>>.

En todos los casos, los analistas plantean la necesidad de que las organizaciones no gubernamentales redefinan sus estrategias de acción frente a la crisis que vive México. Igualmente, los debates tienen en común un elemento que consideramos necesario discutir: generalizan al hablar de las organizaciones no gubernamentales (ONG), es decir, se suele hablar del “movimiento de los derechos humanos” como un actor o sector homogéneo con objetivos y prácticas compartidas. ¿Podemos hablar de “un” sector o movimiento de defensa de los derechos humanos en México? ¿Todas las organizaciones tienen objetivos, estrategias e intereses de incidencia compartidos? ¿Qué tipo de recursos y demandas movilizan los actores colectivos que defienden los derechos humanos en México?

Frente a estas preguntas consideramos necesario distinguir analíticamente la diversidad de organizaciones

que movilizan los derechos humanos como actores expertos en México y que forman parte de la dinámica cotidiana social y política. Nuestro argumento principal es que las organizaciones no gubernamentales han instituido un campo de acción colectiva heterogéneo, con una amplia pluralidad de agendas, que marca una clara distinción en cuanto a recursos y marcos de demanda movilizados por los actores orientados al trabajo institucional, principalmente en la capital del país, y aquellos con una orientación contenciosa y de reclamo, principalmente en las regiones del país. El artículo tiene un carácter descriptivo y exploratorio ya que en México es escaso el trabajo de caracterización y definición de las ONG defensoras de derechos humanos.

La acción de las ONG como un campo compartido de especialización

El análisis de la acción colectiva de las ONG debe retomar la paradoja en la que se inscribe la defensa de los derechos humanos, es decir, los derechos humanos como producto de siglos de luchas y reivindicaciones han tomado forma como marco normativo institucionalizado y como repertorio de defensa individual y colectivo (Stammers, 2009). Por un lado, los derechos humanos son un marco institucional que constriñe los discursos y estrategias de reivindicación colectiva, ya que las demandas sociales, que muchas veces pueden ser amplias y muy heterogéneas, se suelen canalizar hacia un asunto de transformaciones técnicas e institucionales, dando espacio a prácticas que se convierten en una rutina sin poder transformador real y con gran capacidad de administración estatal. Por otro lado, los derechos humanos son un repertorio de acción colectiva con capacidad contenciosa, es decir, los propios marcos institucionales (nacionales y supranacionales), brindan recursos que pueden ser utilizados *estratégicamente* para llevar a cabo acciones colectivas (López e Hincapié, 2015; López Pacheco, 2013).

Frente a los procesos de despojo y violencia que afronta México, los derechos humanos tienen el potencial de fortalecer acciones colectivas que buscan legitimar sus demandas apelando a recursos institucionales. Como recuerda Simmons (2009), las leyes de derechos humanos por sí solas no tienen ningún tipo de efecto; sin embargo, pueden agregar presión sobre los gobiernos porque sugieren nuevas maneras en las que las personas pueden percibir su relación con el gobierno y con los demás, enarbolando horizontes de sentido de las reivindicaciones y generando un “espacio político”, que sería mucho más reducido si no existieran.

Una de las consecuencias inmediatas de la tensión de la institucionalización de la defensa de los derechos humanos

por medio de las ONG³ es que las demandas y reclamos se inscriben en prácticas preestablecidas que requieren el desarrollo de determinadas *habilidades de movilización* que las potencien y hagan eficientes; por ejemplo, un conocimiento experto (recursos jurídicos e informacionales), capacidades para movilizar recursos económicos que les permitan su funcionamiento, además de la producción de confianza y conexión entre ellas mismas y con otros actores tanto a nivel interno como externo. Estas habilidades de movilización y especialización exigen que las ONG estén relacionadas todo el tiempo con las *lógicas gubernamentales*, configurando lo que denominamos un campo de acción colectiva estratégica institucionalizado en el tiempo (López e Hincapié, 2015).

La interacción especializada, continua y sostenida en el tiempo de las organizaciones no gubernamentales, entre ellas mismas y con los gobiernos, delimita la forma que toma este campo de acción colectiva. Como vemos, la defensa de los derechos humanos depende de las habilidades de movilización (el tipo de recursos, las orientaciones y agendas que movilizan los actores) y la relación que establecen con las dinámicas gubernamentales (políticas, oportunidades y restricciones), de allí la importancia fundamental de hacer un corte analítico sobre la forma que ha tomado la acción de las ONG en México desde esta interacción para entender su complejidad y diversidad, además de aportar a la comprensión de las posibilidades y límites de sus acciones.

Los orígenes de las ONG de derechos humanos en México: luchas por la democracia (1980-2000)

La defensa de los derechos humanos en México surgió en los años setenta a partir de la lucha que impulsaron grupos de familiares de víctimas frente a las arbitrariedades ejercidas por el Partido Revolucionario Institucional en el marco de la guerra sucia. El principal antecedente fue la creación del Comité pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México (luego denominado Comité Eureka) en 1977, liderado por Rosario Ibarra de Piedra, reconocida como “la pionera en la lucha por los derechos humanos en el país” (Durand, 1994: 300)⁴. En esta etapa

³ “Si bien existe una amplia gama de ONG, estos actores son interlocutores potenciales entre los movimientos de activistas no institucionalizados y la práctica de abusos de derechos humanos, por una parte, y las estructuras institucionales, en particular el sistema institucionalizado [nacional e internacional] de derechos humanos” (Stammers, 2009: 229).

⁴ Igualmente, en el sur del país, pero con mucha menor repercusión en su momento, se dio la formación de un movimiento de víctimas de desaparición forzada, que incluyó la fundación de asociaciones como la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de

de emergencia de demandas también tuvo centralidad la participación de Amnistía Internacional sección México, fundada y liderada por Héctor Cuadra. La defensa de los derechos humanos generó un rechazo inmediato por parte de los gobiernos y amplios sectores de la vida política (desde actores identificados con ideas de derecha como actores de izquierda), basados en una postura nacionalista que veía en los derechos humanos una grave intervención en la soberanía nacional (Saltalamacchia, 2009).

En los años ochenta se presentó la etapa de formalización de las primeras ONG defensoras de los derechos humanos, la cual tuvo como eje común que las organizaciones que se crearon buscaron espacios de autonomía ajenos al PRI, promoviendo reformas democráticas y mecanismos de participación (Aguayo, 1995; Aguayo y Parra, 1997; Welna, 1997). Las primeras ONG fueron creadas en 1984: la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria; desde ese momento se distinguieron dos corrientes, las organizaciones de perfil académico o de élite y las organizaciones vinculadas a la Iglesia y de acompañamiento popular (Estévez, 2008). Según los datos de la investigación realizada por Welna (1997), en los años ochenta la mayoría de las ONG creadas fueron de un perfil de activismo político (52%) y los derechos económicos y sociales aparecieron de manera consistente en las agendas.

Un episodio fundamental en la especialización en la defensa de los derechos humanos en México se dio a finales de los años ochenta con decisiones estratégicas como las de incorporar la defensa jurídica de casos paradigmáticos. De esta manera, organizaciones como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (1988) y la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de Derechos Humanos (1989) adquirieron un protagonismo central en la defensa de los derechos humanos. Igualmente, iniciando los años noventa, crecieron los actores ligados a la Iglesia y la movilización popular. En Chiapas, la creación del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, en 1989, fue importante en el apoyo a la crisis vivida en el estado (especialmente para los años noventa, luego del levantamiento zapatista); además, los grupos de jesuitas impulsaron la creación de diversas ONG en todo el territorio nacional fundando organizaciones que se orientaron a la defensa de los derechos humanos en regiones, ciudades o comunidades alejadas de la dinámica de la capital (Cortez, 2002).

En los años noventa se presentó la consolidación de la defensa de los derechos humanos tanto por el crecimiento de organizaciones en todo el territorio nacional como por la articulación de un espacio compartido de demandas, donde se resaltaba la exigencia de aperturas democráticas

y las demandas populares frente a las violaciones estructurales que se vivían en México (Estévez, 2008)⁵. La apertura de México al mercado internacional y la creciente presión de reformas políticas de apertura democrática permitieron que las organizaciones de derechos humanos generaran estrategias conjuntas, como las acciones en redes de presión y cabildeo transnacional, centrales para obtener conquistas fundamentales como las reformas institucionales y la obtención de elecciones libres y transparentes (Keck y Sikkink, 2000; Treviño, 2004).

De esta manera, en el origen de la defensa de los derechos humanos estuvo la búsqueda de espacios democráticos ante el autoritarismo del PRI. La formalización y consolidación de ONG como actores especializados en la defensa de los derechos humanos fue una tendencia creciente: para el momento de los cambios políticos que abrirían el siglo XXI, las ONG eran actores profesionales con agendas sostenidas en el tiempo, habían incorporado repertorios como la socialización de información, las demandas judiciales, la defensa de casos paradigmáticos y la conexión por medio de campañas a nivel internacional.

La defensa de los derechos humanos después de la alternancia: heterogeneidad de agendas (2000-2012)

Con el triunfo de las demandas por la democratización, traducidas en su momento en la alternancia electoral que llevó al Partido Acción Nacional a la presidencia en el año 2000, se presentó tanto un cambio en las prácticas y lógicas gubernamentales como la aparición de nuevas agendas que generaron una pluralización y ampliación del espacio para la defensa de los derechos humanos en México. Analizando este cambio podremos advertir cómo la tensión entre oportunidad y constreñimiento que caracteriza la defensa de los derechos humanos, en un escenario con alto protagonismo gubernamental en la apropiación de los derechos, explica un campo amplio y heterogéneo donde no siempre las organizaciones convergen en intereses, estrategias y objetivos.

⁵ La violencia sistemática contra grupos de oposición obligó a las organizaciones a llevar a cabo estrategias conjuntas para su protección, la principal de las cuales fue la creación, en 1991, de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos (Red TDT). La Red TDT fue una estrategia colectiva impulsada en la capital, principalmente por el Centro Prodh, el Centro Vitoria, la CMDPDH, que buscaba consolidar el trabajo de las organizaciones en las regiones. Impulsó el reconocimiento de las ONG como los "actores legítimos" en la defensa de los derechos humanos, tanto en relación con los actores nacionales como con los actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales, los cuales vieron en la Red el medio de interlocución para conocer la situación de los derechos humanos en México (Maza, 2009).

Derechos Humanos en México AFADEM, el 3 de octubre de 1978. Sobre los comités de familiares de desaparecidos, véase Galarza, 2011.

Tras la alternancia, los dos cambios más significativos que se presentaron en las lógicas gubernamentales en relación con la política de derechos humanos fueron, primero, el reconocimiento por parte del Ejecutivo de la relación que existía entre “democracia” y “derechos humanos”; segundo, una nueva estrategia de apertura del Estado frente al sistema internacional e interamericano de derechos humanos con la aceptación de los principales órganos de control y monitoreo (Anaya, 2012)⁶.

La observación internacional directa abrió una *oportunidad* para la *acción estratégica* de las ONG de visibilizar la situación de derechos humanos en México. En esta inserción de México a la lógica de observación internacional, las ONG aparecían como “aliados estratégicos” para la circulación de información y opinión de actores diferentes a los gobiernos. Por su parte, los programas de gobierno a nivel nacional en materia de derechos humanos se presentaron como un posible espacio de participación y consenso, donde las ONG iban a incidir en las etapas de formulación e implementación de políticas públicas.

A pesar de estas oportunidades formales, los resultados de las políticas gubernamentales llevaron a una decepción generalizada. Como bien lo demuestra Maza (2009), este cambio fue mucho más retórico que un compromiso real del gobierno, lo que se vio reflejado en los nulos resultados en políticas claves como la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, la no aprobación de una ley general de derechos humanos, los conflictos de interlocución en el plan nacional de derechos humanos, entre muchos otros episodios que mostraron un mayor interés del gobierno mexicano por socializar una imagen como promotor de los derechos humanos que en llevar a cabo cambios al interior del país (Maza, 2009).

Este desencanto se sumó al incremento paulatino de los problemas de seguridad con operativos militares que no generaron los resultados deseados. La violencia que se vivía en el país desde los años noventa se vio profundizada frente a las políticas de militarización del nuevo gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) y la declaración de guerra contra el crimen organizado, que desató una ola de violencia y violaciones de derechos humanos sin precedentes. De esta manera, la nueva realidad confrontó directamente a las organizaciones no gubernamentales con el gobierno federal, contraponiendo la política militarista a la defensa de las

garantías individuales y el reconocimiento de las víctimas, crisis agravada con el retorno del PRI y la continuidad de la violencia.

Más allá de las reformas como la acaecida en 2011 y el reconocimiento de los derechos humanos con jerarquía constitucional, y un primer intento del nuevo gobierno de Peña Nieto de reconocer a las víctimas (vía Ley de Víctimas), los dramáticos sucesos de Ayotzinapa, Tlataya, Apatzicán, entre otros, demuestran la continuidad de la crisis de violencia que vive el país, la cual ha sido tímidamente abordada por el gobierno y que ha abierto nuevos escenarios de rechazo a las críticas expertas e internacionales en materia de derechos humanos (como lo sucedido en el último año, en general, frente a las críticas y en el caso especial de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, en particular).

De esta manera, es importante subrayar que, luego de la alternancia, se dio en México un proceso de *apropiación gubernamental* de los derechos humanos, es decir, la incorporación de la agenda de los derechos humanos en la orientación concreta de políticas institucionales del gobierno, generando una serie de espacios de administración de las demandas por el respeto y cumplimiento de los derechos. A continuación presentamos una descripción analítica de las organizaciones que, en la interacción con las lógicas gubernamentales, caracterizan el campo especializado de las ONG defensoras de los derechos humanos en México en el siglo XXI.

ONG orientadas a las dinámicas institucionales estatales

La apertura de espacios de intermediación e interlocución con el gobierno federal tras la alternancia permitió que las ONG llevaran a cabo estrategias para insertarse en los espacios de impulso de trabajo institucional, reforzando la apropiación gubernamental del discurso de los derechos humanos. Este proceso permitió una paulatina especialización en la relación entre los derechos humanos y las políticas públicas, donde las ONG buscaron incidir en la implementación de proyectos que tuvieran un impacto en la garantía de los derechos.

La interlocución fluida entre ONG y organizaciones estatales también fue posible en la medida que muchos actores que participaron en la movilización social pasaron a formar parte de las nuevas instituciones creadas en la alternancia. El papel que pudieron cumplir las ONG se relacionó igualmente con los cambios en los roles asignados a la sociedad civil en general, con la creación por parte del gobierno federal de figuras como los Consejos Consultivos y Programas de Apoyo y Financiamiento “al tercer sector”, en los que participaron activamente miembros de las ONG

⁶ A diferencia de las acciones de los gobiernos del PRI, Fox eliminó la ley que regulaba la actividad de los observadores internacionales de derechos humanos, reforzó nuevos convenios de asesoría técnica con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas y, en 2002, en el marco del segundo convenio, autorizó la instalación de la Oficina Permanente del Alto junto con la elaboración de un Programa Nacional de Derechos Humanos. Sobre las diversas acciones de apertura al escrutinio internacional, véase Anaya, 2012: 64.

(Somuano, 2011; Cadena, 2004). En esta línea de trabajo de mediación institucional gubernamental de las ONG también fue importante la reorientación estratégica que el gobierno del PAN dio a la Secretaría de Desarrollo Social, buscando legitimar su política social integrando a diversas organizaciones en funciones gubernamentales en sectores como la educación, la salud, la atención a grupos marginados, entre otros, además del financiamiento de programas sociales elaborados por las organizaciones por medio del Instituto de Desarrollo Social que sustituyeron los decrecientes recursos que venían del exterior (Bizberg, 2007: 796).

Un caso muy representativo de esta orientación al impulso de políticas institucionales se dio en la Alianza Nacional por el Derecho a Decidir, la cual aglutinó a las ONG Católicas por el Derecho a Decidir, GIRE, Equidad y Género e Ipas México y cuyo objetivo era promover leyes y políticas públicas sobre el aborto y el acceso a servicios de salud de calidad desde la perspectiva de los derechos humanos y laicidad del Estado. Muchas de las lideresas de estas ONG han ocupado puestos en consejos consultivos y han sido claves en el impulso de reformas en la búsqueda del reconocimiento de derechos de género y sexuales.

En general, las organizaciones ubicadas en el Distrito Federal tuvieron una mayor relación de interlocución, incidencia y seguimiento a políticas públicas de carácter federal, así como vinculación con las dinámicas institucionales estatales en sus diferentes instancias. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) cumplió un rol clave en la socialización y educación sobre derechos humanos en la capital, de interlocución y trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil. Durante la dirección de Álvarez Icaza, entre 2002 y 2009, diversas organizaciones fueron consultoras y asesoras de la CDHDF, además de que varios defensores de derechos humanos provenientes de organizaciones trabajaron para la Comisión, en lo que diversos entrevistados nombraron como una clara “alianza positiva con la sociedad civil”⁷.

Nuevas ONG con especialización técnica

A diferencia de los actores que se concentraron en el impulso de agendas institucionales y que provenían de la trayectoria de consolidación de la defensa de los derechos humanos y las demandas por los cambios democráticos, después del año 2000 nació un conjunto de nuevas ONG que buscaron consolidar nichos muy especializados en la promoción de los derechos humanos. Un nuevo tipo de actores colectivos, ubicados en la capital del país, liderados por personas jóvenes

⁷ Aguirre, S., entrevista personal, 8 de abril de 2014. Hernández, A., entrevista personal, 3 de marzo de 2014. Vega, T., entrevista persona, 24 de enero de 2014.

que habían tenido una educación y formación profesional en derechos humanos (principalmente abogados).

En este conjunto de nuevas ONG defensoras de derechos humanos resaltan las organizaciones con perfiles más especializados sobre el Estado de Derecho y el trabajo de promoción de reformas a la justicia. En este caso hablamos de organizaciones con un perfil de trabajo orientado al litigio estratégico y la promoción del marco normativo de los derechos como el Instituto de Justicia Procesal Penal (2004), Asistencia Legal por los Derechos Humanos (Asilegal) (2005), el Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (2006), I(dh)eas Litigio Estratégico (2009). Además de estas nuevas organizaciones, activistas con amplia trayectoria en defensa de los derechos humanos crearon nuevas organizaciones como el Instituto Mexicano de Derechos y Democracia (2007) y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (2011).

Todas estas ONG están ubicadas en la ciudad de México y tienen en común que orientan su trabajo a la influencia institucional, el seguimiento y asesoría en la implementación de reformas a la justicia y de atención a la población bajo el marco de los derechos humanos, además de una relación cercana con fundaciones donantes internacionales en materia de democracia, Estado de Derecho y derechos humanos como la fundación Ford, Usaid, entre otras.

Como ejemplo de lo anterior, Asilegal es una ONG que en sólo cinco años se posicionó en el escenario nacional e internacional dado su claro perfil de *expertise* en temas de acceso a la justicia y prisión preventiva, además de llevar a cabo proyectos de formación y capacitación en alianza con diferentes estados de la República para la implementación de la reforma a la justicia⁸. Otro ejemplo de esta nueva emergencia es Fundar, creada por académicos en 1999, que buscó como elemento innovador “copiar lo que se hacía en los Think Tank del mundo anglosajón”, cuyo objetivo inicial fue permitir el acceso a la información pública, transparentando el ejercicio de gobierno e inscribiéndose en la agenda de rendición de cuentas dentro del discurso de la democratización; si bien esta ONG no fue creada como una organización de derechos humanos, hoy en día es uno de los actores con las agendas de trabajo más amplias, mayor participación

⁸ En palabras de su director, “somos los únicos que hemos documentado casos de personas en prisión preventiva por más de 15 años [...] la información de México en los informes de la CIDH es de Asilegal” (Gutiérrez, J. L., entrevista personal, 6 de mayo de 2014). En este corto periodo se insertaron en la Red de Justicia Previa al Juicio (una red latinoamericana sobre indicadores de prisión preventiva impulsada por Open Society y Open Justice), el Observatorio Ciudadano de la Reforma a la Justicia Penal (junto con el Instituto de Justicia Procesal Penal y CMDPDH) y la Coalición Internacional de Organizaciones de la Sociedad Civil de las Américas, con sede en Washington.

en escenarios nacionales e internacionales (como la propia CIDH) y una gran capacidad para movilizar recursos económicos con agentes financieros internacionales bajo el marco de defensa de los derechos humanos.

Las nuevas ONG con especialización técnica se posicionaron de inmediato en la defensa de los derechos humanos, ampliaron las agendas de demanda desde un trabajo técnico y enfocado al análisis de cumplimiento de los estándares del Estado de Derecho. Este tipo de actores generó nuevas y más sofisticadas habilidades de movilización para la defensa de los derechos humanos en México, como el litigio estratégico, la implementación y evaluación de políticas públicas, la promoción de nuevos marcos legales de interpretación, entre otras. En este camino, además de los recursos económicos, la capacidad de producción de información es un eje central y común a todos estos actores que elaboran una cantidad sustancial de informes, índices e indicadores en torno a los problemas que impulsan.

Las ONG del activismo histórico en la capital del país

El primer conjunto de actores que destacan con una orientación contenciosa en la dinámica nacional de defensa de los derechos humanos son las ONG vinculadas al activismo histórico en la capital del país, es decir, organizaciones como el Centro ProDH, ACAT, CMDPDH y el Centro Vitoria. Estas organizaciones se tipifican como de activismo histórico ya que fueron protagonistas en la movilización en los años noventa e implementaron repertorios clásicos en la defensa de los derechos humanos como la producción de informes para la socialización nacional e internacional, la defensa de casos paradigmáticos de violaciones a los derechos humanos, la producción de campañas y una política constante de denuncia pública.

A pesar de una orientación mucho más vinculada a la denuncia y la demanda frente al Estado, con los cambios en las lógicas gubernamentales estas organizaciones también impulsaron y promovieron políticas institucionales para el respeto de los derechos humanos, participando en procesos como la elaboración de diagnósticos conjuntos, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y una tensa interlocución de observación y crítica con los gobiernos federales.

Estas organizaciones continuaron con la coordinación nacional de la Red TDT como el principal espacio de socialización de un trabajo de defensa de los derechos humanos que se proyectaba en todo el país; no obstante, al interior de esta plataforma se generaron tensiones que llevaron, entre otras situaciones, a la salida de la CMDPDH. Además de la defensa a nivel nacional con proyectos de educación y socialización, la contención jurídica y la denuncia de vio-

laciones, estas organizaciones mantienen en los ejes de su trabajo la denuncia internacional y la defensa de casos ante organismos como la CIDH.

Las organizaciones del activismo histórico vivieron momentos de cambio en los que debieron especializar sus cuerpos de trabajo, tanto en las áreas jurídicas como en las estrategias de defensa internacional, ya que la apropiación gubernamental de la agenda de los derechos humanos empezó a generar un cuerpo burocrático de expertos para el trabajo estatal que exigía mayor *expertise* en las organizaciones. Las habilidades de movilización de estos actores se vinculan estrechamente con otros actores locales y regionales ya mencionados, como el propio Centro Fray Bartolomé de las Casas y el Tlachinollan; sin embargo, como veremos a continuación, la interacción directa con los contextos de violencia delinea agendas diferentes.

ONG de perfil regional y local frente a las violencias

Desde los años noventa, en estados como Guerrero y Chiapas se presenta el trabajo de organizaciones que se habían formado de manera cercana con proyectos comunitarios. En el caso de Guerrero, organizaciones como el Centro de Derechos Humanos José María Morelos y Pavón y el Centro de la Montaña Tlachinollan (1993) continuaron su trabajo de intervención y apoyo con las comunidades locales de los municipios más pobres del país; en este contexto adverso y conflictivo, Tlachinollan lideró diferentes demandas, donde resaltan las condenas obtenidas contra el Estado en los Casos Fernández Ortega (2010) y Rosendo Cantú (2010), resaltando la participación de fuerzas armadas del estado en graves violaciones de los derechos humanos de las poblaciones marginadas (Hudlet y González, 2012).

En Chiapas, un gran conjunto de organizaciones no gubernamentales continuó su trabajo de apoyo a las comunidades indígenas; fueron especialmente críticas con la reforma constitucional de derechos indígenas de 2001 pues esta reforma no respetó los acuerdos de la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (Acuerdos de San Andrés), realizada en 1996 como negociación en medio del conflicto zapatista. Dichas críticas fueron retomadas en el informe del Relator Especial de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas de la ONU, Rodolfo Stavenhagen, quien recomendó impulsar una nueva reforma que incluyera un procedimiento de consulta ampliada a las comunidades indígenas (Hincapié, 2013: 217).

A estos actores locales cercanos a proyectos comunitarios que desde los años noventa trabajaban por la defensa de los derechos humanos en las regiones del país y otras organizaciones como Ciudadanos en Apoyo a los Dere-

chos Humanos CADHAC (1993), en Nuevo León, se sumó la creación de nuevas organizaciones locales y regionales que reaccionaron frente a diferentes contextos de violencia. Luego de la alternancia, y contrario a las tendencias de los actores hasta aquí analizados, en estados como Tabasco, Chiapas, Guerrero, Coahuila, Puebla y principalmente Chihuahua aparecieron nuevas organizaciones que tenían un perfil local vinculado a la defensa de causas concretas como el apoyo a los migrantes, la defensa de los derechos de la mujer y contra los feminicidios, la educación popular, la construcción de paz, entre otros.

Dos de los casos más representativos de esta emergencia de organizaciones locales y regionales frente a la violencia son los estados de Coahuila y Chihuahua en el norte del país, donde nacieron organizaciones colectivas que respondían a las dinámicas de militarización, violencia contra migrantes y violencia de género. En Coahuila, desde 1999, con la ayuda del Centro de Reflexión y Acción Laboral y del Centro ProDH, se creó el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, formalizado como ONG en 2004; la acción del Centro Juan Gerardi inició como respuesta a las condiciones de exclusión de la población indígena y la violencia. Inspirado en el trabajo realizado por organizaciones en Chiapas, estableció como principal práctica la educación, el acompañamiento y la denuncia de las violaciones a los derechos humanos. En el 2002, en Saltillo, fue fundado el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios por el obispo Raúl Vera, orientado a la defensa de derechos laborales y comunitarios, además del apoyo a migrantes, acompañamiento y educación popular.

En Chihuahua, la movilización de madres y familiares de víctimas de mujeres desaparecidas y asesinadas en el norte del país tuvo diferentes ciclos, en los que se combinaron las protestas callejeras, la documentación, las demandas judiciales, la presión internacional y la creación de organizaciones no gubernamentales (Aikin, 2011; Pérez, 2005; Ravelo, 2004). En 2001 fue fundado el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, por el sacerdote Óscar Enríquez Pérez, organización que inició su acción “como respuesta a la creciente violencia de la ciudad y del estado, contexto de constantes crímenes contra mujeres, ejecuciones, corrupción de las fuerzas de seguridad pública y un clima general de impunidad”, acompañando a víctimas en la defensa jurídica y psicosocial. También en 2001, Marisela Ortiz y Norma Andrade fundan Nuestras Hijas de Regreso a Casa y en 2002 se creó Justicia para Nuestras Hijas. Igualmente, destacan el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDHEM), fundado y liderado por Lucha Castro en 2005, es un espacio de confluencia de diferentes defensoras de derechos de las mujeres y de derechos humanos en general que representa legalmente a víctimas y familiares de violencia de género, desaparición forzada, tortura, trata

de personas, violencia sexual y familiar, y además litiga en el ámbito local e internacional.

Estas prácticas colectivas locales y regionales en medio de la violencia de género y en un escenario de altos conflictos entre grupos criminales y de militarización estatal han llevado a que tales organizaciones hayan sido víctimas de múltiples amenazas y atentados, contando varias de ellas con medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, además del apoyo constante de organizaciones internacionales⁹.

La capacidad que estas organizaciones tuvieron para movilizar marcos y agendas de demandas en torno a las crisis humanitarias que se vivían en los estados de la República (desapariciones forzadas, feminicidios, tortura, migrantes), permitió que paulatinamente la defensa de los derechos humanos frente a las políticas de seguridad encontrara en estos actores prácticas innovadoras. En este sentido, a partir de 2009, con la creación de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos de Coahuila FUUNDEC, el repertorio de documentación y denuncia de la crisis humanitaria de los desaparecidos empezó a ser retomado en todo el país. Desde dicho año se dio una importante proliferación de actores colectivos que compartían la demanda de la desaparición forzada: en 2011 se crearon el Colectivo por la Paz de Xalapa, Buscamos a Nuestras Hijas (Veracruz), Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos en Nuevo León AMORES (Nuevo León), Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (todo el país), Comité de Madres y Familiares de Hijas Desaparecidas en Ciudad Juárez (Chihuahua), Unidos por los Desaparecidos de Baja California (Baja California) y, en 2012, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos de Nuevo León. Todas estas organizaciones locales tuvieron el objetivo de documentar y exigir la aparición de las víctimas (Villarreal, 2014: 113).

Continuando con el proceso de articulación y ampliación de redes de organizaciones de defensa, el Centro Fray Juan de Larios convocó, en junio de 2010, a conformar la Red de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y Familias de Desaparecidos del Norte REDEFAD, siguiendo la estrategia adelantada a través de FUUNDEC. La REDEFAD está conformada por organizaciones de Chihuahua (Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, Justicia para Nuestras Hijas, Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos),

⁹ Es importante destacar que la acción colectiva de las organizaciones locales de Chihuahua logró una gran incidencia a nivel internacional; la presión ejercida en la denuncia de los feminicidios y la violencia contra las mujeres logró la condena, en 2009, por el caso Campo Algodonero. Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dedicó seis sesiones temáticas especializadas entre 2000 y 2006, en las que participaron las organizaciones regionales localizadas en Chihuahua.

de Coahuila (Centro de Derechos Humanos Agustín Churrua Peláez, Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, FUUNDEC) y de Nuevo León (CADHAC). Durante 2010 fueron efectuadas tres asambleas en Saltillo, Monterrey y Chihuahua, para demandar justicia y la presentación con vida de personas desaparecidas en la frontera norte de México, articulando el trabajo de documentación y registro de los desaparecidos que las organizaciones estaban realizando en sus escenarios locales de acción.

Una de las mayores dificultades que enfrentan los actores colectivos locales y regionales es la estructura jurídica del diseño federal, el cual hace más difícil la articulación de trabajo, ya que cada estado tiene protocolos diferentes para la atención de casos de desaparición forzada. En este sentido, muchos de los esfuerzos más inmediatos de las organizaciones es demandar la armonización no sólo de los protocolos, sino también de la tipificación del delito a nivel federal. Organizaciones como Juan Fray de Larios y FUUNDEC, en Coahuila, y CADHAC, en Nuevo León, han logrado establecer agendas estatales de seguimiento a la crisis de derechos humanos con organismos gubernamentales estatales y acompañantes internacionales, impulsando leyes estatales de desaparecidos forzados, mecanismos de búsquedas y foros de desaparición,

que empiezan a dar certezas a los activistas y familiares de las víctimas pues tienen mecanismos para enfrentar la desaparición de sus familiares.

Conclusiones y aportes a la discusión

Con la alternancia del Ejecutivo en México, las lógicas gubernamentales se transformaron con un proceso de apropiación gubernamental de la agenda de los derechos humanos, este cambio abrió espacios y oportunidades para la acción de las ONG como actores profesionales, al mismo tiempo que permitió al gobierno administrar las demandas y el trabajo en derechos humanos por la vía institucional.

Como resultado de la interacción de las ONG con los cambios gubernamentales, entre los años 2000 y 2014 se presentó el desarrollo de nuevas y sofisticadas habilidades de movilización en la defensa de los derechos humanos que nos permiten distinguir entre cuatro tipos de actores, los cuales clasificamos en dos subgrupos: a) organizaciones de enfoque institucional: ONG orientadas a las dinámicas institucionales estatales y nuevas ONG especializadas en asuntos técnicos; b) organizaciones de enfoque contencioso: ONG de activismo histórico y ONG de perfil local y regional en reacción a las violencias (véase Tabla I).

Tabla I Actores en la defensa de los derechos humanos en México luego de la alternancia 2000-2014			
Tipo de actores	Principales agendas	Recursos	Principales actores
Organizaciones de enfoque institucional	ONG orientadas a las dinámicas institucionales estatales	<ul style="list-style-type: none"> Alto conocimiento del funcionamiento institucional. Capacidad de mantener trabajo de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Gestión de recursos públicos y privados para la gestión social. 	AMDH, Alianza Cívica, Seguridad Justicia y Paz, Mexicanos, Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social, INCIDE, GIRE, ENLACE, entre otros.
	Nuevos actores especializados en asuntos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> Producción de información. Capacidad técnica de monitoreo. Capacidad para financiar proyectos y gestionar recursos de fundaciones y cooperantes. 	Instituto de Justicia Procesal Penal, Asistencia Legal (Asilegal), el Colectivo contra la Tortura y la Impunidad, IMDDH, FUNDAR, entre otras.
Organizaciones de enfoque contencioso	ONG de activismo histórico	<ul style="list-style-type: none"> Documentación de las violaciones a los derechos humanos. Litigio jurídico. Presión ante organismos internacionales. 	Centro ProDH, Frayba, CMDPDH, ACAT, Centro Vitoria, LMDDH, Secretaría Red TDT, entre otras.
	ONG de perfil regional y local	<ul style="list-style-type: none"> Demanda de contextos conflictivos locales: feminicidios, violencia contra poblaciones vulnerables indígenas, migrantes, desaparición forzada. Trabajo local de documentación y acompañamiento. Educación y formación popular. Defensa de casos a nivel estatal. Articulación local para la denuncia. 	Fray Juan de Larios, CEDHEM, Paso Norte, Juan Gerardi, Casa del Migrante, Nuestras Hijas, Tlachinollan, Morelos y Pavón, CADHAC, entre otras.

Fuente: Elaboración propia.

Los actores con un enfoque institucional se caracterizan por un trabajo cercano de apoyo y reforzamiento de las reformas estatales en el nuevo escenario de apropiación gubernamental de la agenda de los derechos humanos, además de estar ubicadas, en su mayoría, en la capital del país. Por una parte, las organizaciones orientadas a las dinámicas estatales forman parte, precisamente, del proceso de cambio democrático que vivió México y se han insertado en el impulso de agendas de derechos humanos, leyes, implementación y evaluación de políticas públicas en una amplia agenda que va desde los derechos políticos electorales y los derechos de género hasta el funcionamiento de programas gubernamentales de combate a la pobreza. Por otra parte, las nuevas ONG especializadas en asuntos técnicos son aquellas que a partir de una alta *expertise* han movilizado recursos económicos para financiar proyectos de evaluación, diagnóstico e impacto en áreas especiales como el Estado de Derecho, manteniendo como agenda el buen funcionamiento institucional.

Los actores con un enfoque contencioso se caracterizan por llevar adelante acciones ligadas a la crítica al gobierno y acompañamiento de las víctimas, principalmente en las regiones del país, apelando a estrategias de denuncia a nivel interno y externo, prácticas que con el nuevo escenario de apropiación gubernamental entraron en una disputa con el propio gobierno sobre quién movilizaba la agenda predominante de derechos humanos. Por un lado, las organizaciones del activismo histórico continuaron con las estrategias de denuncia pública, producción de información y defensa de casos paradigmáticos; no obstante, con los cambios gubernamentales también iniciaron algunas dinámicas institucionales, como la elaboración del diagnóstico nacional de derechos humanos, y enfrentaron grandes retos para abordar la crisis de violencia en medio de la guerra contra el narcotráfico. Por otro lado, actores colectivos locales y regionales arraigados en contextos conflictivos y marginales llevaron a cabo trabajo local de documentación y acompañamiento a las víctimas, educación y formación popular, defensa jurídica de casos a nivel estatal y la articulación para la movilización de diferentes agendas de demanda entre las que destacaron la oposición a los feminicidios, la defensa de los derechos indígenas y comunitarios, la defensa de los migrantes y la denuncia de la desaparición forzada en todo el territorio. Estas ONG locales y regionales han contado con conexión y solidaridad internacional, lo que les ha permitido generar habilidades de movilización relacionadas

con la denuncia del alto riesgo de las zonas donde actúan, dada la expansión y capacidad de ordenamiento local y regional del crimen organizado.

De esta manera, entre los años 2000 y 2014, las nuevas dinámicas de interacción entre las ONG y el gobierno federal en México generaron un ensanchamiento del espacio para la defensa de los derechos humanos con más y diversos actores, al mismo tiempo que una fragmentación del tipo de agendas y marcos movilizados por las propias ONG. Como vemos, cada tipo de actores, en su interacción con las lógicas gubernamentales, moviliza diferentes recursos y agendas para la defensa de los derechos humanos, lo cual nos permite distinguir entre un perfil más vinculado con el trabajo institucional y aquél orientado a una contención y crítica gubernamental.

Estas diferencias evidencian una fragmentación en el campo de acción colectiva en el que las ONG orientadas al fortalecimiento institucional no están necesariamente conectadas a las agendas de las ONG de apoyo comunitario y trabajo directo con las víctimas en el nivel local y regional. De esta manera, la diversidad de actores y el campo heterogéneo de especialización de las ONG impide hablar en general de “un movimiento de derechos humanos”; por el contrario, los objetivos y agendas que impulsan las ONG defensoras de derechos humanos como actores profesionalizados y especializados de dicho movimiento son heterogéneos, de allí que la comprensión y delimitación de sus diferencias sea un aporte a la discusión sobre los retos que afronta la defensa de los derechos humanos en medio de la crisis de violencia que afronta el país.

Retomando ideas como las planteadas en las discusiones reseñadas al inicio del artículo, según las cuales “el movimiento de derechos humanos” tiene mayor cercanía con las élites que con el público, o aquella que plantea una desconexión de la defensa de los derechos humanos con la crisis de violencia que afronta México, vale la pena preguntar si todos los actores forman parte de esta desconexión, por qué algunos actores predominan dentro de la agenda de la defensa de los derechos humanos en contraposición a otros y qué efectos tiene esto. En este artículo hemos dado pistas analíticas para entender la diversidad de la defensa de los derechos humanos como un campo de acción colectiva especializada, donde los intereses y las habilidades de los actores presentan una multiplicidad de formas que no siempre coinciden en estrategias de coordinación u objetivos comunes.

Referencias

- Aguayo, S. (1995). "Auge y perspectivas de los derechos humanos en México". En Rubio, L. y Fernández, A. (Eds.), *México a la hora del cambio*. México: Cal y Arena.
- Aguayo, S. y Parra, L. P. (1997). *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*. México: Academia Mexicana de Derechos Humanos.
- Aikin, O. (2011). *Activismo social transnacional. Un análisis en torno a los feminicidios en Ciudad Juárez*. México: ITESO/ Colegio de la Frontera Norte/UACJ.
- Anaya, A. (2015). "Violencia ligada al narcotráfico y violaciones a los derechos humanos en México. Hacia el desarrollo de un marco narrativo eficaz para generar presión transnacional". En Estévez, A. y Vázquez, D. (Coords.), *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*. México: Flacso/CISAN/UNAM.
- Anaya, A. (2012). *El país bajo presión. Debatido el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México*. México: CIDE.
- Bizberg, I. (2007). "La sociedad civil en el nuevo régimen político". *Foro Internacional*, XLVII (4): 785-816.
- Cadena Roa, J. (Ed.) (2004). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México: UNAM.
- Cortez, E. (2002). "Los jesuitas mexicanos y los derechos humanos". *El Bordo. Universidad Iberoamericana Noroeste*, 10. Recuperado de <<http://www.tij.uia.mx/academicos/elbordo/vol10/jesuitas%20pt%204.html>>.
- Durand, V. (1994). "El movimiento por el respeto de los derechos humanos y la transición política". En *La construcción de la democracia en México. Movimientos sociales y ciudadanía*. México: Siglo XXI Editores.
- Estévez, A. (2012). "La violencia en México como crisis de derechos humanos: las dinámicas violatorias de un conflicto inédito". *Contemporánea-Revista de Sociología da UFSCar* 2 (1): 21-44.
- Estévez, A. (2008). *Human Rights and Free Trade in Mexico: A Discursive and Sociopolitical Perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Galarza, J. (2011). "FEDEFAM: 30 años de lucha contra la desaparición forzada, 1981-2011. Entrevista con Judith Galarza Campos, abril de 2001", [Entrevista por Ayala, Mario], *Aletheia* 2 (3). Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5007/pr.5007.pdf>.
- Hincapié Jiménez, S. (2013). "Órdenes yuxtapuestos. Dinámicas contenciosas, reformas estatales y crimen organizado en México y Colombia 1982-2012". Tesis de Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales, Flacso, México.
- Hudlet, K. y González, D. (2012). "Los efectos de la incidencia internacional de las organizaciones de la sociedad civil: el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Fuero Militar en México". *El Cotidiano*, 172: 136-152.
- Keck, M. y Sikkink, K. (2000). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México: Siglo XXI Editores.
- López Pacheco, J. A. (2013). "Los derechos humanos en movimiento. Una revisión teórica contemporánea". *Espiral. Estudios de Estado y Sociedad* XX (56): 9-37.
- López Pacheco, J. A. e Hincapié Jiménez, S. (2015). "Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos. Herramientas teóricas para su análisis", *Sociológica* 30 (85): 9-37.
- Maza, E. (2009). *Derechos humanos: México, retórica sin compromiso*. México: Flacso.
- Pérez, M. (2005). "Las organizaciones no gubernamentales en Ciudad Juárez y su lucha contra la violencia de género", *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 15 (28): 147-167.
- Ravelo, P. (2004). "Entre las protestas callejeras y las acciones internacionales. Diez años de activismo por la justicia social en Ciudad Juárez", *El Cotidiano* 125: 21-32.
- Ron, J.; Golden, S.; Pandya, A.; Peek, S.; Sparling, L. y Crow, D. (2014). *El sector de los derechos humanos en México. Evidencias de los activistas, el público y las élites*. México: Documento de Trabajo No. 2, Proyecto de Organizaciones de Derechos Humanos, Universidad de Minnesota.
- Saltamacchia, N. (2009). "1968 y los derechos humanos en México", *Foreign Affairs Latinoamérica* 9 (1): 133-142.
- Simmons, B. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sommano, M. F. (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. México: Colmex.
- Stammers, N. (2009). *Human Rights and Social Movements*. Londres: Pluto Press.
- Treviño, J. (2004). "Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano", *Foro Internacional* XLIV (3): 509-539.
- Villarreal, M. T. (2014). "Respuestas ciudadanas ante la desaparición de personas en México (2000-2013)", *Espacios Públicos* 17 (39): 105-135.
- Welna, C. (1997). *Reform of Justice and the Proliferation of Human Rights Non-Governmental Organizations in México (1977-1994)*. México: CIDE, Working Paper No. 67.