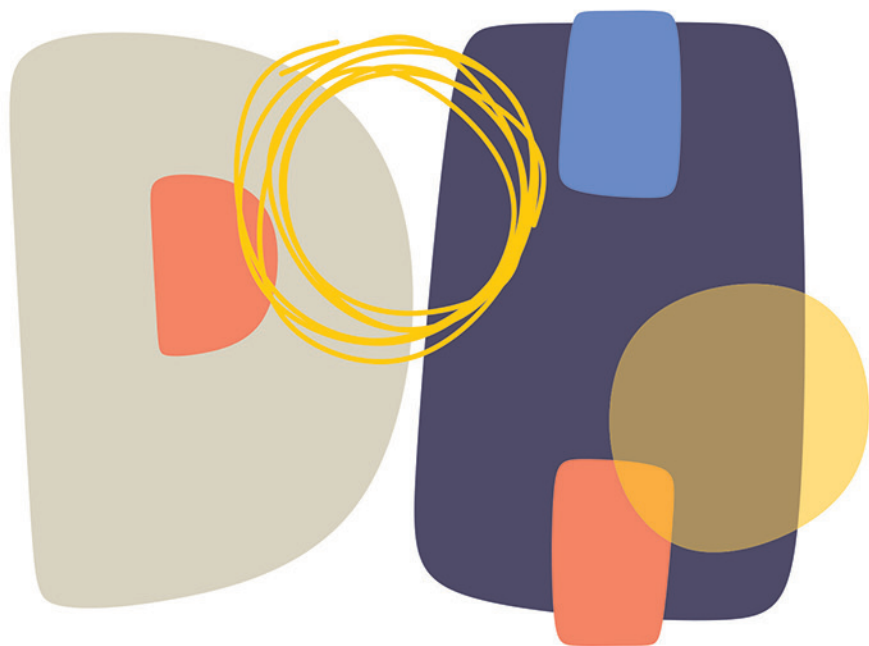


Karina Ansolabehere  
Francisco Valdés Ugalde  
Daniel Vázquez

# EL ESTADO Y LOS DERECHOS HUMANOS: MÉXICO, ECUADOR Y URUGUAY



# Índice

Introducción. . . . .	9
Los antecedentes . . . . .	10
El acuerdo estatal, la institucionalización y el ejercicio de derechos . . . . .	11
México, Uruguay y Ecuador . . . . .	13
¿Cuáles son los aportes de esta investigación? . . . . .	15
Estructura del libro . . . . .	16
1. Entre la institucionalización y el disfrute de derechos humanos: los acuerdos estatales . . . . .	19
Argumento y discusión: la mediación del acuerdo estatal entre la institucionalización y el disfrute de derechos humanos . . . . .	19
Categorías analíticas centrales: acuerdo estatal, institucionalización y disfrute de derechos humanos . . . . .	26
Argumento central y conjeturas . . . . .	41
Metodología de investigación . . . . .	44
2. México: cinismo, mediocridad y razón de Estado . . . . .	49
Introducción . . . . .	49
Eventos vinculados a la institucionalización en México . . . . .	51
Disfrute de derechos. . . . .	55
El acuerdo estatal en México. . . . .	62
Institucionalización de derechos humanos . . . . .	67
Acuerdo estatal e institucionalización de derechos humanos . . . . .	95
Conclusiones . . . . .	98

3. Uruguay: la disputa por la institucionalización de los derechos en un contexto de estabilidad política . . . . .	101
Introducción . . . . .	101
Línea de tiempo de la institucionalización de derechos humanos uruguayaya . . . . .	103
Disfrute de derechos . . . . .	106
Acuerdos estatales: suelos (in)fértils para los derechos humanos . . . . .	112
La institucionalización de derechos humanos en Uruguay . . . . .	119
Acuerdos estatales e institucionalización . . . . .	135
Conclusiones . . . . .	142
4. Ecuador: el estéril desacuerdo estatal . . . . .	145
Introducción . . . . .	145
Línea de tiempo de la institucionalización de derechos humanos en Ecuador . . . . .	146
Disfrute de derechos humanos . . . . .	146
El (des)acuerdo estatal . . . . .	152
Institucionalización de derechos humanos . . . . .	158
Institucionalización y disfrute de derechos . . . . .	170
Conclusión . . . . .	171
Conclusiones y agenda futura de investigación. . . . .	173
Trayectorias de México, Uruguay y Ecuador . . . . .	173
El discurso e institucionalización de los derechos humanos . . . . .	175
El acuerdo estatal en la primera etapa de la institucionalización de los derechos humanos. . . . .	177
El acuerdo estatal en la expansión de la institucionalización de los derechos humanos . . . . .	181
De la institucionalización al ejercicio de derechos: la intermediación del acuerdo estatal . . . . .	184
El acuerdo estatal y la agenda futura de investigación . . . . .	191
Referencias . . . . .	197
Anexos . . . . .	207
A1. Fuentes de información utilizadas para el caso de México . . . . .	207
A2. Fuentes de información utilizadas para el caso de Uruguay . . . . .	212
A3. Fuentes de información utilizadas para el caso de Ecuador. . . . .	218

## Introducción

La narrativa de derechos humanos se ha extendido en el mundo durante las últimas tres décadas, observándose también una creciente institucionalización de los mismos a nivel internacional, regional, nacional y subnacional (Cardenas, 2014). Frente a esta extensión de los derechos humanos, hay miradas pesimistas (Hopgood, 2013) —desde el modernismo, los estudios de Foucault; y el análisis del poder, desde la lógica biopolítica y necropolítica— que consideran el discurso de derechos humanos como otro mecanismo de administración del dolor de las víctimas (Douzinas, 2006; Argüello, 2017; Celorio, 2015, 2017; Estévez, 2015, 2017; Varela, 2015, 2017). Otras le señalan una muy baja capacidad de transformación político-social, porque no generan el grado de desafío político que logró el socialismo en el siglo xx (Moyn, 2010). En contraste, existen otras miradas que, desde la construcción de la sociología jurídica crítica (Santos, 1998), los estudios de los movimientos sociales (López, 2015, 2017; Peláez, 2017), el análisis de las teorías del poder (Vázquez, 2017) o la teoría relacional del Estado (Hincapié, 2017), otorgan a dicho discurso una cierta capacidad política de resistencia, pero acotada a los contextos donde se desarrolla.

En el análisis de las posibilidades y límites de la transformación político-social por medio de las instituciones y discursos de los derechos humanos, hay quien pone énfasis en las acciones de los órganos multinacionales, como la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos (Dutrénit, 2015); en la articulación de lo local con lo transnacional (Anaya, 2017; Risse, Risse-Kappen, Ropp y Sikkink, 2013); en instituciones locales como las Cortes (Valderrama y Castagnola, 2015;

Pozas-Loyo y Ríos, 2015) o en la organización de la sociedad civil debido a contextos de violencia (Vázquez y López, 2015a, 2015b).

Nuestro punto de partida es que la institucionalización de los derechos humanos sí tiene relevancia para mejorar su ejercicio, pero se debe combinar con condiciones políticas y económicas adecuadas para ello (Ansolabehere, Valdés-Ugalde y Vázquez, 2015). A lo largo del libro profundizaremos en las particularidades de la institucionalización, mediadas por esas condiciones que dan cuenta de lo que denominamos acuerdo estatal.

## Los antecedentes

El libro que el lector tiene en sus manos es el resultado de la última etapa del proyecto de investigación “Institucionalización y disfrute de los derechos humanos en las democracias latinoamericanas 1990-2010”<sup>1</sup> realizado en el marco de la línea de investigación de la Flacso México “Estado, democracia y derechos humanos”. Los derechos humanos son un conjunto de disposiciones normativas que devienen de acuerdos políticos, que hacen posible controlar el poder en todas sus manifestaciones y exigir que el Estado desarrolle acciones que permitan mejorar la vida de las personas, en especial de los grupos que se encuentran en una situación de mayor desventaja. En breve, la gran promesa de los derechos humanos es mejorar la vida de las personas.

¿Qué hace que esta promesa se haga realidad o que no se pueda cumplir? El objetivo de este libro es responder a tal pregunta en el contexto latinoamericano. En *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su medición y análisis* (2015, Flacso México) examinamos cuál es la relación entre la institucionalización de los derechos humanos y el disfrute de derechos. Entendemos por lo primero la creación del marco normativo, de organizaciones, de procedimientos, de ejercicio de presupuestos, del diseño e implementación de políticas públicas, en fin, de todo el conjunto de acciones estatales en materia de derechos humanos. Por

---

<sup>1</sup> Este proyecto ha sido financiado por el Fondo de Ciencia Básica del Conacyt, al que agradecemos este apoyo, sin el cual no hubiera sido factible.

ejemplo, el grado de integración jurídica del derecho local con el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), o la existencia de un *ombudsman*, una comisión de derechos humanos o una defensoría del pueblo.

Mientras que la institucionalización coloca el acento en las actividades realizadas por el Estado, el disfrute de los derechos humanos se orienta a la persona ejerciendo sus derechos. Puede suceder que el Estado emprenda muchas acciones en torno a los derechos, pero que ellas no se traduzcan de inmediato en su ejercicio por parte de las personas. Uno de los principales hallazgos de esa investigación fue que, cuando estaban presentes ciertas condiciones políticas y económicas favorables, la institucionalización de derechos humanos tenía un efecto sobre su ejercicio. En cambio, sin esas condiciones, si el Estado no rebasaba esos umbrales, los procesos de institucionalización quedaban neutralizados. En este volumen profundizamos en la interacción entre el proceso de institucionalización de derechos y el acuerdo estatal en el que aquel se inserta.

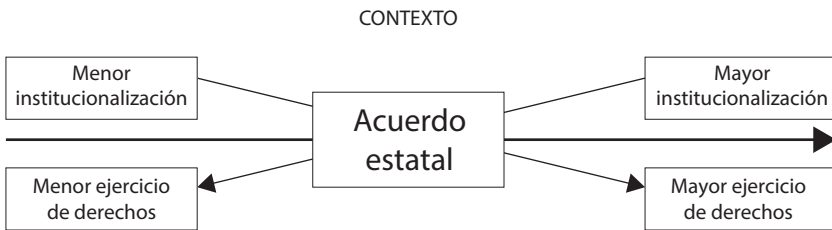
## **El acuerdo estatal, la institucionalización y el ejercicio de derechos**

Las condiciones políticas y económicas que funcionan como suelo fértil para el ejercicio de los derechos humanos no son casualidad. ¿En qué casos existen esas condiciones? ¿Cómo podemos analizarlas? El elemento clave que permite vincular la institucionalización con el disfrute de derechos humanos es el *tipo de acuerdo estatal*, definido este como los principales acuerdos entre los actores dominantes acerca del papel que deben jugar 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 específico, a nivel nacional, subnacional y extranacional. En cada uno de estos niveles, el acuerdo estatal puede tener variaciones de conformidad con la naturaleza de sus componentes, que son las alianzas efectivas que conforman una red o sistema que ejerce el poder en un periodo determinado.

El acuerdo estatal media entre la potencial influencia de la institucionalización sobre el ejercicio de los derechos. Esto se debe a que la institucionalización de los derechos humanos se inserta en un determinado

arreglo estatal y que dicha estructura responde tanto a acuerdos entre actores poderosos del gobierno, como a las relaciones entre el gobierno, la economía y la sociedad. En otras palabras, la institucionalización de los derechos humanos no se produce en el vacío, sino que se superpone a los acuerdos e inercias organizacionales de diferentes agencias estatales ya existentes, y a políticas de garantía de derechos también existentes. Las distintas combinaciones de estos elementos impactarán en el mayor o menor disfrute de derechos.

Esquema I.1. El acuerdo estatal, la institucionalización y el ejercicio de derechos



Fuente: Elaboración propia.

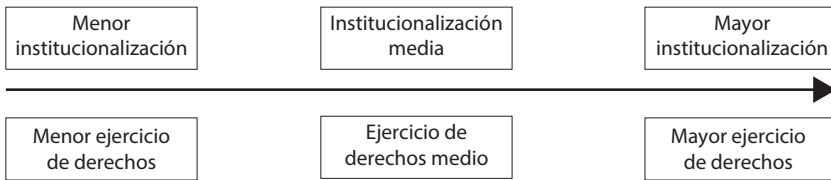
Lo anterior no implica suponer que la institucionalización no tiene efectos sobre el ejercicio de derechos, sino asumir que cualquier institucionalización de derechos humanos mantiene una relación que puede o no ser tensa con y dentro del acuerdo estatal, y esto afecta el disfrute de los mismos. Si bien mucho del esfuerzo estatal en materia de derechos humanos está vinculado con el seguimiento de estándares internacionales en la materia, nuestros hallazgos indican que dicha protección es altamente sensible a los acuerdos estatales en los que tienen lugar.

En la entrega que el lector tiene en sus manos, estudiamos en profundidad las condiciones políticas y económicas mencionadas reconstruyendo en el tiempo los procesos políticos de tres casos: México, Ecuador y Uruguay. En tal sentido, este libro complementa el análisis cuantitativo realizado en la primera etapa de la investigación con estudios de caso a fin de identificar particularidades de la relación entre disfrute e institucionalización de derechos humanos.

## México, Uruguay y Ecuador

El punto de partida de *Entre el pesimismo y la esperanza* (2015) fue que la institucionalización es relevante para el ejercicio de derechos humanos. En esa lógica, en la medida en que un país tuviera más institucionalización, las personas que lo habitan tendrían un mayor ejercicio de derechos humanos. Lo que encontramos es que esta relación no es directa sino mediada.

**Esquema I.2. Relación esperable entre la institucionalización y el ejercicio de derechos humanos**



Fuente: Elaboración propia.

Como mencionamos líneas arriba, hay ciertas condiciones políticas —calidad de la democracia— y otras en materia económica —instituciones de bienestar sólidas— que se tornan relevantes. Cuando en un país están presentes esas condiciones, la institucionalización tiene un mayor efecto sobre el ejercicio efectivo de los derechos humanos. En cambio, si el país no cuenta con ellas, dicha institucionalización se neutraliza y en consecuencia no tendrá un efecto importante en el ejercicio de los derechos.

La relación entre alto nivel de institucionalidad y un alto ejercicio de derechos humanos no es directa. Por el contrario, nos encontramos con países que teniendo un alto nivel de desarrollo institucional muestran un bajo ejercicio de derechos humanos, y países con bajo nivel de institucionalidad, pero con alto nivel de ejercicio de derechos. ¿Qué explica estas disparidades? Es la pregunta que buscamos responder en este volumen a través del estudio en profundidad de dos casos atípicos y uno típico (por lo menos durante una parte importante del periodo estudiado). La clave de esta respuesta es el acuerdo estatal que define las