

## **Aciertos y desencuentros en la defensa de los derechos humanos en la administración de Vicente Fox**

*José A. Guevara Bermudez*

La administración de Vicente Fox se ha desmarcado de las administraciones anteriores en su decidida política en favor de los derechos humanos. Desde los inicios de su gobierno, las señales han sido claras y se han puesto en marcha medidas importantes en favor de una protección y defensa de los derechos; sin embargo, algunas de ellas han sido inconsistentes, mientras que otras han tenido contratiempos y, sobre todo, reveses por parte de los otros poderes de la Unión, es decir, del legislativo y judicial. A continuación haré mención de las políticas que ha adoptado esta administración, que a nuestro parecer han sido las más relevantes, y posteriormente haré una breve reflexión sobre los obstáculos con los que se ha enfrentado.

### **1. Nombramientos, creación de subsecretarías y diálogo con la sociedad civil**

Como una muestra de la nueva política exterior en materia de derechos humanos, en los primeros días de la administración, se nombró a la maestra Mariclaire Acosta –reconocida defensora de los derechos humanos– como embajadora por los derechos humanos y la democracia. Posteriormente se creó, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia, y fue la misma Mariclaire Acosta a quien se designó como su titular. Asimismo, en el marco de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) se creó la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, de la cual depende la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. A mi parecer, estas dos subsecretarías le darán coherencia a la política interna e internacional en materia de derechos humanos.

*Análisis Jurídico*

Además, es importante mencionar que, para facilitar el diálogo entre la sociedad civil y el ejecutivo federal, o mejor dicho, con el objeto de permitir a las organizaciones de la sociedad civil participar en el diseño de políticas públicas en materia de derechos humanos, se han puesto en marcha dos mecanismos consecutivos en esta administración.

El primero de ellos, aprobado el 22 de agosto de 2001, se refiere al *Mecanismo de Diálogo entre la Comisión Intersecretarial y las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) de Derechos Humanos*, el cual se establece con el propósito de, entre otros, "asegurar la participación de dichas organizaciones en el diseño y evaluación de las acciones internacionales del Ejecutivo Federal en materia de derechos humanos, a efecto de que dichas políticas contribuyan a la protección nacional de tales derechos". El mecanismo, para su funcionamiento, se componía de una Secretaría Técnica (integrada por miembros de la Comisión Intersecretarial fundada en 1997: Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Procuraduría General de la República (PGR), Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Instituto Nacional Indigenista (INI), la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República y representantes de la sociedad civil) y de mesas de trabajo temáticas (derechos indígenas, derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, grupos vulnerables). En estas mesas trabajamos un gran número de representantes de organizaciones de la sociedad civil para la implantación de medidas tendientes a la mejora en la situación de los derechos humanos en México.

Más adelante, se creó la *Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos* que se conforma por la SEGOB (que fungirá como presidenta), la SRE (que actuará como vicepresidenta), y los titulares de la SEDENA, la Secretaría de Marina, la SSP, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Además, la Comisión contará con la participación de invitados permanentes, con voz pero sin voto, en concreto: la PGR, la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público (SHCP), la CNDH, así como también podrán ser invitados el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE), el Instituto Nacional de las Mujeres y el INI. Asimismo, esta Comisión cuenta con una Secretaría Técnica, que se encomendó a la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB, que tendrá por función dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión que se produzcan en sus sesiones trimestrales e informará a la misma sobre la ejecución y el cumplimiento de los acuerdos. Por último, la Comisión va a retomar lo actuado por la Comisión Intersecretarial anterior, e incorporará mecanismos de interlocución con la sociedad civil a través de la puesta en marcha de subcomisiones, comités técnicos y grupos de trabajo en los que participarán las organizaciones no gubernamentales (ONG), además de que se garantizará su presencia en las sesiones de la Comisión, con voz pero sin voto.

La Comisión, de conformidad con el acuerdo que la crea, tendrá 12 funciones, siendo las más relevantes el diseño y la coordinación de políticas y acciones gubernamentales, tendientes a fortalecer la promoción y la defensa de los derechos humanos, el diseño de los mecanismos que permitirán a la administración pública federal cumplir con las obligaciones internacionales del gobierno mexicano, así como mejorar el marco jurídico mexicano en materia de derechos humanos, de acuerdo con estándares internacionales.

## **2. Ratificación de tratados y cooperación internacional**

En diciembre de 2001, el ejecutivo federal envió al Senado de la República, para su ratificación, un importante número de tratados internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), como por ejemplo el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados, la Convención Internacional sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, la Convención Interamericana en contra de la Desaparición Forzada de Personas, entre otros. También, en dicho paquete se incluye-

*Análisis Jurídico*

ron solicitudes de retiro de reservas interpuestas a otros tratados de derechos humanos y se promovió el reconocimiento de la competencia para recibir quejas sobre violaciones a derechos humanos, al Comité de Derechos Humanos, al Comité contra la Tortura, al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, así como al Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer, con lo cual se ofrece a todos aquellos que estamos bajo la autoridad del Estado, denunciar violaciones a derechos humanos.

Asimismo, desde esta nueva administración el ejecutivo federal ha hecho una invitación abierta a los organismos internacionales, universal y regionales, a visitar México para supervisar la situación de los derechos humanos y, en su caso, recomendar medidas que le permitirán mejorarlas. Así, en estos tres años hemos recibido visitas de un gran número de relatores y grupos de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tales como el Relator sobre la Independencia de Jueces y Abogados, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Ilegales y Arbitrarias, el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de las Poblaciones Indígenas, el Representante Especial del Secretario General sobre Desplazados Internos, entre otros. También nos han visitado miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en particular del presidente de la misma, el Relator sobre los Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias y de la Relatora sobre los Derechos de la Mujer.

Además, también en los primeros momentos después de haber asumido el poder, el ejecutivo celebró con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos (OACNUDH) un Acuerdo de Cooperación Técnica, por medio del cual, en una primera fase, se trabajaría en varias actividades enmarcadas en los siguientes ejes: administración de justicia, iniciativas nacionales en derechos humanos y derechos indígenas. Esta primera fase, que concluyó en septiembre de 2001, abonó el terreno para que, en abril de 2002, se firmara la segunda fase de dicho Acuerdo. Para la puesta en marcha de la misma, se instaló una oficina de la OACNUDH en México, y como responsable se nombró al señor Anders Kompass. Esta



fase tendrá por objeto, principalmente, la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, que identificará las causas políticas, sociales y legales que impiden la realización plena de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). Para ello, la OACNUDH en México seleccionó a cuatro expertos nacionales en derechos humanos: Sergio Aguayo, Miguel Sarre, Clara Jusidman e Isidro Cisneros. El diagnóstico deberá estar terminado en el segundo semestre de 2003, y servirá como insumo para la elaboración de un plan nacional de derechos humanos.

### **3. Derechos de los pueblos indígenas**

Otro de los actos de gran trascendencia en esta administración fue el proceso de reformas a la Constitución en materia indígena. Con el objeto de reactivar el proceso de diálogo entre el ejecutivo federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y cumplir con las obligaciones internacionales de las cuales México es parte, Vicente Fox hizo propios los Acuerdos de San Andrés y sometió al Poder Legislativo un proyecto de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas. El resultado fue desastroso y vergonzoso, ya que el Senado primero, la Cámara de Diputados después y, por último, las legislaturas de algunos estados, aprobaron una reforma constitucional que no se ajustaba a dichos Acuerdos. Con ello, se empantanó nuevamente el diálogo entre el gobierno y el EZLN, y se denigró a los pueblos indígenas al no haberseles reconocido constitucionalmente los derechos que ya fueron reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la que México es parte.

### **4. Justicia Penal Internacional**

Además, la administración de Fox ha demostrado intentar cumplir con las obligaciones que tiene que desarrollar, y lograr el buen funcionamiento de los mecanismos de represión internacional de los peores crímenes de trascendencia para la

*Análisis Jurídico*

humanidad. En concreto, nos referimos a la serie de conductas emprendidas en favor de la extradición de Ricardo Miguel Cavallo o Miguel Ángel Cavallo (CAVALLO) para ser juzgado por la Audiencia Nacional Española; al reciente apoyo a uno de los tribunales creados *ex profeso* por el Consejo de Seguridad (CS) de la ONU y, sobre todo, a las medidas tomadas para la ratificación del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (CPI).

En el Juzgado de Instrucción número 5, a cargo del magistrado Baltazar Garzón de la Audiencia Nacional Española, se desahogan, entre otros, los juicios para juzgar a los responsables de los crímenes de genocidio, terrorismo y torturas, cometidos en Argentina durante la dictadura militar de 1976 a 1983. A petición de dicho tribunal, el 24 de agosto de 2000 fue detenido CAVALLLO en Cancún, Quintana Roo, para ser extraditado a España por su presunta responsabilidad en los crímenes aludidos. El procedimiento de extradición en México, en términos generales, se divide en dos fases: una ante el Poder Judicial por lo que se refiere a la elaboración de una opinión jurídica no vinculante, a cargo del juez de distrito, y la segunda ante la propia SRE, que determinará en definitiva si la persona requerida es extraditable o no. Así, el 2 de febrero de 2001 la SRE emitió una resolución en el procedimiento de extradición de CAVALLLO mediante la cual resolvió extraditarlo a España para ser juzgado por los crímenes de genocidio, terrorismo y torturas. Con dicha resolución la SRE contradujo la opinión jurídica emitida por el juez de distrito José Guadalupe Luna Altamirano, quien había determinado que CAVALLLO no era extraditable por torturas porque dicho crimen había prescrito. La decisión de la SRE fue recurrida por la defensa de CAVALLLO y sobre el asunto conoció el juez García Orozco, responsable del Juzgado Primero de Distrito "B" de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, quien al igual que el juez Luna determinó que las torturas habían prescrito. Dicha decisión fue revisada a solicitud de ambas partes en el proceso, por diversos motivos, entre ellos la cuestión relativa a la prescripción de las torturas. Recientemente, la Suprema Corte de Justicia Nacional (SCJN) resolvió negar el amparo a CAVALLLO por lo que se refiere a los delitos

*Aciertos y desencuentros...*

de genocidio y terrorismo, y le otorgó la protección por el crimen de tortura, ya que para la SCJN la tortura prescribió; por consiguiente, CAVALLO sólo podrá ser juzgado por terrorismo y genocidio.

Con esta decisión, la SCJN no falló conforme a las normas internacionales vinculantes, entre las que se encuentran los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y, por supuesto, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad. Esta decisión de impedir el juzgamiento de CAVALLO por crímenes contra la humanidad, está negando a las víctimas de la dictadura argentina de 1976 a 1983, el derecho a poder protegerse de violaciones a los derechos humanos, como la integridad física, mental, la vida, la dignidad, la igualdad ante la ley, a través de tribunales imparciales e independientes. En suma, se les está negando lo que la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos llama la protección judicial o, como se conoce en otros sistemas jurídicos, la tutela judicial efectiva.

Además, todavía tenemos pendientes legislativos en esta materia para impedir este tipo de violaciones a los derechos más básicos que cualquier sistema democrático debe garantizar. En efecto, para que en el futuro no haya lugar a dudas sobre si México cumplirá con dichas obligaciones, es necesario incorporar las mismas al ordenamiento interno a través de una reforma legislativa, en particular a los diferentes Códigos Penales, de Procedimientos Penales, así como también a la Ley de Extradición Internacional; de tal manera que, entre otras cosas, se reconozca que las violaciones graves a los derechos humanos como la tortura, la desaparición forzada de personas, las ejecuciones extrajudiciales, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el genocidio no prescriben.

*Análisis Jurídico*

Por otro lado, tradicionalmente, México se ha opuesto a la creación de los tribunales penales internacionales por el CS, en particular aquellos establecidos en 1993 y 1994, para conocer de los genocidios, crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos en los territorios de la antigua Yugoslavia y Ruanda. Al parecer de algunos, dichos tribunales se habían creado con una excesiva interpretación del Capítulo VII de la Carta de la ONU, en el que se encuentran las facultades del CS para tomar medidas de tipo coactivo para mantener la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, recientemente el CS creó, de manera conjunta con el gobierno de Sierra Leona, un Tribunal Especial para juzgar los crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos durante el conflicto armado interno en dicho país. Si bien es cierto que este tribunal goza de características diferentes de las de sus antecesores de Ruanda y la antigua Yugoslavia, ya que su composición será mixta, es decir se integrará por jueces y personal tanto internacional como de Sierra Leona, también se crea en el contexto de la aplicación del Capítulo VII de la Carta de la ONU. México, además de ser miembro no permanente del CS a partir de enero de 2002, es el presidente del Comité de Sanciones de Sierra Leona, y como muestra de su apoyo al proceso de paz de dicho país y para favorecer la seguridad en la región, recientemente aportó una cantidad simbólica en dólares para la instalación de dicho tribunal especial.

Por último, el 7 de septiembre de 2000 México firmó el Estatuto de Roma que crea la CPI, y desde los inicios de esta administración el ejecutivo ha promovido la ratificación de dicho instrumento. Para facilitar dicha ratificación, en diciembre de 2001 presentó al Senado de la República una reforma al artículo 21 de la Constitución, mediante la cual las autoridades nacionales facilitarían el cumplimiento de las decisiones de los tribunales internacionales de los cuales México sea parte. Hasta ahora nuestro país está sujeto a la jurisdicción internacional de dos tribunales: la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Internacional de Justicia. El 15 de diciembre de 2002, el Senado aprobó una reforma al artículo 21 de la Constitución con el objeto de reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. La propuesta consiste



en la adición del siguiente párrafo: "El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional". Esa reforma, a mi parecer, puede suponer, de manera potencial, una grave violación a la obligación que tienen los Estados de cooperar plenamente con la CPI, de conformidad con la parte IX del Estatuto, ya que el Ejecutivo o el Senado podrían, en el ejercicio de esa excesiva facultad, decidir que no reconocen para un caso determinado su jurisdicción. Además, mediante esta reforma dos órganos del Estado se atribuyen privilegios, en detrimento de las obligaciones internacionales, y violentando, vulgarmente, el principio republicano de la división de poderes. Asimismo, los legisladores no han logrado entender la dimensión de las obligaciones internacionales contraídas con anterioridad por nuestro país, en concreto aquella que se establece en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que señala que: "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

El 12 de junio de 2003, el propio Poder Ejecutivo Federal asestó, por segunda ocasión, un golpe bajo a la CPI, ya que votó en favor de una resolución en el seno del CS de la ONU (la resolución 1422), mediante la cual se impide a la CPI iniciar o proseguir investigaciones en contra de los nacionales de Estados que no han ratificado el Estatuto de Roma, que sean sospechosos de haber cometido crímenes de genocidio, lesa humanidad y guerra, cuando los mismos se hubieren cometido en el contexto de una operación de mantenimiento de paz, promovida o autorizada por el CS, por el periodo de un año contado a partir del 1 de julio de 2003 al 30 de junio de 2004. Esta resolución es una violación frontal al propio Estatuto de Roma y a otras normas del Derecho Internacional. El Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, coincidente con varias otras muchas organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, ha señalado que la Resolución 1422 es resultado de una interpretación dolosa del artículo 16 del Estatuto de Roma. La finalidad de dicho artículo es garantizar que la investigación o el enjuiciamiento de una persona por la CPI no

*Análisis Jurídico*

ponga en riesgo la paz o seguridad en un determinado lugar. Es decir, una vez que la CPI esté investigando o enjuiciando a una persona, el CS, para garantizar la paz, podrá suspender, por un periodo de un año renovable, la jurisdicción de la CPI.

Para que el CS pueda llevar a cabo una suspensión de esta naturaleza, tendrá que aplicar las disposiciones del Capítulo VII de la Carta de la ONU que se refieren a las acciones para mantener y asegurar la paz internacional. Para poder tomar medidas de conformidad con este capítulo, el CS debe reconocer que existe una amenaza para la paz y seguridad internacionales, y en este caso de la resolución 1422 no lo hizo.

Por lo anterior, con su voto favorable México vulneró el propósito de la Corte que es luchar contra la impunidad de los peores crímenes de trascendencia para la humanidad. Además, violentó las disposiciones de la Carta de la ONU al permitir que el CS se extralimitara en sus facultades; esto no sólo se trata de un acto del gobierno de México que viola normas internacionales, sino que no fue capaz de expresar el fundamento de su voto. El CS abrió sus puertas a los Estados que no son miembros para que expresaran sus opiniones acerca de esta resolución. Muchos países, tanto miembros del Consejo como no miembros, manifestaron consideraciones de derecho por medio de las cuales se oponían a esta resolución o razonaron su voto. México no fue capaz ni siquiera de explicarle a la comunidad internacional, y menos aún a los mexicanos, las razones por las cuales votó en sentido favorable por la renovación de la vigencia de la resolución pro impunidad. Tengo la esperanza de que el canciller Derbez justificará, tanto jurídica como políticamente, el sentido de su voto, sea frente a los medios masivos de comunicación o bien frente al Senado. Esperamos que en 2004 México no obstruya el objeto y el fin del Estatuto de Roma y vote en contra de la renovación de dicha resolución.

## **5. Crímenes del pasado**

El 4 de enero de 2002, el Procurador General de la República designó al licenciado Ignacio Carrillo Prieto como *Fiscal especial para la atención de hechos probablemente constitutivos*

*de delitos federales, cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, quien se encargará de investigar las desapariciones forzadas y otros crímenes contra la humanidad, que se perpetraron durante la guerra sucia en México a partir de 1968 y durante las décadas subsiguientes. Este gesto era necesario para fincar responsabilidad penal individual; sin embargo, dos exigencias más de la sociedad mexicana, que apuestan por el fortalecimiento y la credibilidad de las instituciones, no necesariamente se verán satisfechas por el modelo mexicano de justicia transaccional. En efecto, me refiero a la recuperación de la verdad de los hechos, la completa reparación del daño a las víctimas y las garantías, que se nos deben a la sociedad, de que estos crímenes no volverán a cometerse. El hecho de que se haya nombrado a un Comité Ciudadano de Apoyo al Fiscal y que recientemente se haya ampliado la calidad y cantidad (ahora son 15) de sus integrantes, no nos garantiza que vayan a recuperar la verdad histórica a partir de los testimonios de las víctimas, como lo han hecho experiencias exitosas en ese sentido en Guatemala y Perú. Además, tampoco se tendrá la seguridad de que los Ministerios Públicos pidan a los jueces las medidas de reparación del daño adecuadas y suficientes y de acuerdo con los principios de daño emergente, lucro cesante y daño moral. Por último, las investigaciones penales no nos ofrecen los cambios estructurales que se requieren en una transición a la democracia, por medio de los cuales nos aseguren que esta clase de crímenes no se volverán a cometer. Por ejemplo, no vemos movimiento de ningún poder del Estado para reformar, democratizar, modernizar y someter al Estado de Derecho a las Fuerzas Armadas, ni a los sistemas de inteligencia tanto de la Secretaría de Gobernación como de las Fuerzas Armadas.*

A pesar de este esfuerzo por fincar responsabilidad penal individual a los responsables de los crímenes del pasado, el Poder Judicial, con su tradicional forma de aplicar las normas jurídicas, en dos ocasiones ha reconocido que no continuará con los procesos penales de crímenes del pasado porque los mismos han prescrito. Ello sigue una misma lógica, que po-

*Análisis Jurídico*

dríamos denominar *razón de Estado*, ya que el poder judicial lo hizo de la misma manera en el caso Cavallo, y al ratificar la *Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad* y la *Convención Interamericana en contra de la Desaparición Forzada de Personas* señaló que la imprescriptibilidad de los crímenes se aplicará sólo para aquellos que se cometan después de la entrada en vigor de dicho tratado, es decir, a partir del año 2002. Ello, además de demostrar una mala voluntad política por parte de los órganos encargados de la celebración de tratados (Poder Ejecutivo y Senado), a mi parecer es contraria al propio objeto y fin de los tratados, y por consiguiente son nulas esas interpretaciones de conformidad con el derecho internacional.

Esperamos que con lo mencionado haya podido mostrar lo que para mí han sido los aciertos, desencuentros y reveses en el reconocimiento, protección y defensa de los derechos humanos en México, en los tres años de la administración de Vicente Fox. ✍