

## Introducción

*José Enrique González Ruiz  
Rubén R. García Clark*

**L**a creación de una cultura de respeto a los derechos humanos en México sigue siendo asignatura pendiente. Los denodados esfuerzos de la sociedad por sujetar el actuar de las autoridades al imperio de la ley, sólo han traído resultados parciales, que son por ende insatisfactorios. Por eso se hace necesario replantearnos el estado de la cuestión, haciendo un balance de lo ocurrido en el que se autodenominó “sexenio del cambio”.

Durante la campaña presidencial de Vicente Fox y luego que una parte del pueblo mexicano le otorgó su confianza electoral, así como al iniciar su periodo presidencial en el año 2000, se generaron grandes expectativas en materia de derechos humanos. Muchos pensaron que la alternancia política en la Presidencia de la República, que significó el fin del régimen de partido de Estado, era el inicio de una era democrática. Hubo incluso quienes dijeron que la victoria de un candidato opositor era la culminación, en el terreno de la democracia electoral, del proceso de transición democrática que estaba viviendo el país y cuyos mayores detonantes fueron el movimiento estudiantil de 1968 –el cual puso en evidencia el carácter autoritario del régimen– y el reclamo democrático de la sociedad mexicana exacerbado por las elecciones fraudulentas de 1988.

Los comicios de 2000 fueron, para buena parte de la población, una muestra efectiva del uso del derecho al sufragio. En sus primeras manifestaciones, el régimen foxista anunció la aplicación de una profunda reforma del Estado mexicano en un sentido democrático y, en ese marco, asumió un compromiso explícito de emprender acciones sustantivas a favor de los derechos humanos.

Al igual que algunos gobernantes de países latinoamericanos que en años recientes llegaron al gobierno mediante elecciones y superando etapas represivas, Vicente Fox ofreció la creación de una “comisión de la verdad” para el esclarecimiento de los crímenes de Estado cometidos en

contra de los estudiantes y otros sectores del pueblo en 1968 y 1971, así como en el combate a los movimientos guerrilleros durante el periodo de la llamada “guerra sucia”. Pero en lugar de ello, se creó el 27 de noviembre de 2001, por decreto presidencial, la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp).

Otro punto importante de la agenda democrática de los gobiernos de América Latina en los tiempos recientes ha sido el reconocimiento de los derechos indígenas. En México, el gobierno encabezado por Vicente Fox remitió al Senado de la República una iniciativa de reforma constitucional en la materia, la cual fue modificada por la cámara alta, dando como resultado una ley que dejó insatisfechas las demandas. La reforma aprobada (y publicada el 14 de agosto de 2001) fue impugnada por las propias comunidades indígenas, las cuales, a través de algunas de sus organizaciones solicitaron, su revisión y reelaboración en apego al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y a los Acuerdos de San Andrés. También exigieron la salida del Ejército de las zonas indígenas y el reinicio del diálogo entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional para lograr la paz digna en Chiapas. La solicitud de revisión se hizo en agosto de 2001, ante Rodolfo Stavenhagen, relator especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas.

Algunas medidas que tomó Vicente Fox al principio de su sexenio, parecieron positivas. Entre ellas, contamos las siguientes:

- Publicación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Firma de un acuerdo de cooperación con el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En este marco, se concertó el establecimiento en México de una oficina permanente del alto comisionado, así como la coordinación de la realización del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*.
- Nombramiento de Mariclaire Acosta, quien había dirigido una organización no gubernamental de derechos humanos, como titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia, de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Dicha dependencia fue fusionada en 2003 con la Subsecretaría de Temas Globales.
- Creación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.
- Creación de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación, en mayo de 2003, con el

objetivo de coordinar la promoción y defensa de los derechos humanos por parte de la Administración Pública Federal.

- Presentación ante el Congreso de una iniciativa de reforma constitucional con el propósito de instaurar en la Constitución el reconocimiento explícito de los derechos humanos, la obligación del Estado de ser garante de ellos y la obligación de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno de garantizarlos.
- Aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que garantiza el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales.
- Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Formulación, con la participación de la sociedad civil, y publicación, el 5 de agosto de 2005, del Programa Nacional de Derechos Humanos como “un Programa Especial que tiene por objeto establecer las bases de una política de Estado orientada al respeto, promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas. El Programa establece estrategias para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por los Estados Unidos Mexicanos y responder a las necesidades nacionales en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, prevé mecanismos de coordinación entre los poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, y genera espacios de participación para todos los actores sociales”.<sup>1</sup>
- Aprobación de las reformas a los artículos 14, 21 y 22 de la Constitución, mediante las cuales se prohíbe la pena de muerte y se reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.<sup>2</sup>
- Remisión al Senado de la República, para su ratificación, de 38 instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de los cuales fueron ratificados 31.

Las acciones antes señaladas dieron la impresión de que el gobierno foxista hacía esfuerzos para consolidar la protección y promoción de los derechos humanos en el país, en el plano de la creación de leyes, instituciones y programas. Sin embargo, los avances resultaron solamente formales e insuficientes, toda vez que, por ejemplo, la reforma en materia indígena resultó insatisfactoria para sus destinatarios principales, y la constitucio-

<sup>1</sup> “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de agosto de 2005.

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de junio y 9 de diciembre de 2005.

nalización de los derechos humanos está estancada.<sup>3</sup> En la misma situación incipiente se encuentra la armonización de la legislación interna con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, así como el diseño e implementación de una política de Estado que incorpore esta perspectiva en los programas de gobierno.

Si en el plano formal los avances en materia de derechos humanos son insuficientes, en el ámbito de la actuación gubernamental es posible constatar no sólo ineficiencias preocupantes sino también retrocesos significativos. Como lo han reportado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Amnistía Internacional, el gobierno foxista fracasó en su intento por esclarecer los crímenes de Estado perpetrados durante las décadas de los sesenta a los ochenta; y su contribución para frenar los feminicidios en Ciudad Juárez y deslindar responsabilidades con relación a los hechos violentos de Guadalajara en 2004, ha sido más bien escasa. Por cuanto a los retrocesos, éstos se han hecho más patentes en la negativa gubernamental de atender las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos derivadas de la actuación de las fuerzas de seguridad de carácter federal involucradas en violaciones de los derechos humanos durante 2006, en el contexto de los operativos policiacos para controlar y detener manifestantes en los casos de Atenco, Lázaro Cárdenas y Oaxaca. No menos regresiva resultó la intervención del titular del Ejecutivo Federal en el proceso electoral celebrado en 2006, que puso en peligro la elección presidencial, para usar los términos que utilizó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su resolutivo sobre las impugnaciones a los resultados oficiales de dicha elección.<sup>4</sup>

A manera de balance general, se puede decir que el *gobierno del cambio* inició el sexenio con un gran compromiso para impulsar la democracia y los derechos humanos en el país, el cual fue decayendo en la medida en que el presidente de la República y la mayor parte de los actores políticos antepusieron sus intereses partidistas al interés de la nación y, en consecuencia, dieron prioridad al triunfo electoral a toda costa, por encima de la defensa y promoción de los derechos humanos. En este marco de avances

<sup>3</sup> Un hecho sirve para patentizar el fracaso del gobierno de Fox en esta materia: designó como comisionado para la Paz a Luis H. Álvarez, quien no tuvo una sola entrevista con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y se dedicó a tratar de *comprar* a algunas comunidades con recursos para proyectos productivos. Fue vergonzoso que cobrara por seis años, sin ofrecer un solo resultado medianamente positivo.

<sup>4</sup> Fue impresionante lo que decidió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Trife): el titular del Ejecutivo federal incurrió en violaciones a la ley al ejecutar acciones para apoyar a su candidato e impedir que triunfara Andrés Manuel López Obrador, pero “eso no afectó significativamente los resultados” del comicio. Lo mismo dijo de poderosos empresarios que invirtieron grandes sumas en el aspirante presidencial postulado por la derecha.

y retrocesos, las distintas colaboraciones que componen el presente volumen se proponen analizar la situación de los derechos humanos en México desde distintas perspectivas. Estos análisis podrán servir para actualizar el diagnóstico de los derechos humanos en México y también para formular propuestas orientadas a lograr su mejoría en todos los aspectos, en beneficio de la población mexicana en su conjunto.

La primera sección del libro presenta un balance general de los derechos humanos en México durante el gobierno de Vicente Fox. Esta sección comprende las colaboraciones de Óscar González y Arturo Requesens Gallegos. El primer autor presenta una visión panorámica de los derechos humanos durante el sexenio 2000-2006, tanto en el plano de la política interna como de la internacional. Con base en una amplia información sobre los temas que aborda, el autor lleva a cabo un contraste entre el avance considerable del gobierno mexicano en la suscripción de instrumentos internacionales para la protección y promoción de los derechos humanos y en el diseño de una política de Estado en la materia, con un ejercicio del poder en el que abundaron violaciones a los mismos, consistentes en atentados contra los derechos civiles y político-electORALES de los mexicanos, así como en contra de las libertades de reunión, manifestación y expresión.

En su colaboración, Arturo Requesens expone a detalle cómo se dio durante el gobierno de Vicente Fox un importante acercamiento del Estado mexicano con los mecanismos del sistema universal de protección de los derechos humanos. En el marco de la inserción de México al sistema universal se han elaborado múltiples informes sobre la situación de los derechos humanos en el país, de los cuales Requesens da cuenta puntual, señalando casos en los que el gobierno mexicano no ha atendido las recomendaciones de los organismos internacionales.

La segunda sección del libro está dedicada a los avances y retos del gobierno mexicano en materia de derechos humanos en una perspectiva internacional, en temas específicos como la Corte Penal Internacional, la promoción de la democracia, el combate al narcotráfico, la problemática migratoria, los feminicidios en Ciudad Juárez y el caso Digna Ochoa. En su ensayo, Paulina Vega González considera como un cambio positivo el reconocimiento del Estado mexicano de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, aunque también señala que se encuentra pendiente la implementación del Estatuto de Roma en el orden jurídico nacional. Por su parte, Rubén García observa un debilitamiento de la promoción de la democracia en los planos global y nacional, que ha repercutido negativamente en el ámbito de los derechos humanos. En su colaboración, Eduardo Correa analiza los factores internos y externos que explican el incremento de la violencia en el país ligada al crimen organizado en los últimos años del gobierno foxista. También advierte sobre los peligros que trae consigo la

militarización de la lucha contra el narcotráfico para la salvaguarda de los derechos humanos. En su extensa colaboración, Camilo Pérez Bustillo despliega todo un esfuerzo de fundamentación de los derechos migratorios y documenta los avances internacionales logrados en la materia. En ese marco, Pérez Bustillo analiza el fracaso del gobierno de Fox para hacer frente a una migración creciente de mexicanos hacia los Estados Unidos mediante un acuerdo migratorio que garantice los derechos humanos de nuestros compatriotas. En su artículo, Vanessa Coria Castilla destaca el caso de los asesinatos y la desaparición de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua como uno de los más observados en el ámbito internacional. Asimismo expone las diversas causales de responsabilidad internacional del Estado mexicano derivadas del caso, por múltiples violaciones a los derechos humanos de las mujeres y por permitir que se haya creado alrededor de tales crímenes un clima de violencia, discriminación, obstrucción de la justicia e impunidad en contra de las víctimas y sus familiares. Otro caso de repercusión internacional, aunque de competencia local, es el de la muerte de Digna Ochoa, reconocida defensora de los derechos humanos en México. La importancia de este caso, así como la versión inverosímil que manejó la autoridad judicial del Distrito Federal en el sentido de que la luchadora social se suicidó, son analizadas por Pilar Noriega en su contribución a este volumen.

La tercera sección aborda la situación de los derechos humanos en el terreno político, donde el gobierno foxista, lejos de alcanzar avances significativos, tuvo más bien rezagos y hasta retrocesos. En su ensayo, Enrique González Ruiz da cuenta del fracaso de la ya citada Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, atribuible a la actitud demográfica y a la falta de voluntad política del propio Vicente Fox. Por su parte, Clemencia Correa reporta la aplicación de todas las dimensiones de la represión política por parte del *gobierno del cambio autoritario*: terror, impunidad, silencio y olvido. En su colaboración, Eréndira Cruzvillegas analiza el carácter insuficiente de los logros alcanzados por el gobierno de Fox en la reglamentación del derecho a la comunicación en México.

La cuarta y última sección está dedicada a las grandes asignaturas que dejó pendientes el *gobierno del cambio* en la agenda de los derechos humanos de segunda y tercera generación. En esta línea, Lamberto González Ruiz fundamenta el concepto de derechos humanos laborales y describe las violaciones a éstos que llevó a cabo a lo largo del sexenio pasado el *gobierno del cambio*, desde los contratos de protección hasta la tragedia de Pasta de Conchos. Magdalena Gómez hace un balance de la fingida y fallida reforma constitucional en materia de derechos indígenas de 2001. Mario E. Patrón presenta un recuento de las violaciones a los derechos humanos, en especial los ambientales, en el empeño de las autoridades local y federal

por imponer el proyecto de la presa hidroeléctrica La Parota en el estado de Guerrero. Por su parte, Lorena M. Peralta desarrolla un alegato de gran actualidad con relación al agua como derecho humano.

Se trata entonces de una gama de comentarios y opiniones acerca de la problemática que vivimos los mexicanos en el sexenio foxista. Del conjunto de ellos se puede arribar a la conclusión de que, con distintos matices, los autores y autoras coinciden en que se frustró la transición a un Estado de derecho pleno, en el que la actuación de la autoridad se someta al imperio de la ley por el respeto irrestricto a los derechos de todas y todos.

Lo más relevante del caso es que la impunidad sigue campeando por sus fueros en México. No se castigó a ninguno de los criminales de *lesa humanidad*, ni a los saqueadores del presupuesto público. Y al quedar impunes, se han vuelto cínicos y reinciden cuando les viene en gana. Por eso presenciamos hoy hechos tan graves como lo ocurrido a la anciana indígena de la sierra de Zongolica, en Veracruz, Ernestina Ascensión Rosario, donde la propia CNDH se ha prestado a proteger a soldados que son presuntos violadores de derechos humanos. No le ha importado al gobierno aumentar el descrédito que afecta a las instituciones, con tal de conservar el poder.

Nunca ha sido fácil sujetar la actuación de las autoridades a las disposiciones de la ley. El cumplimiento y el respeto de los derechos humanos tampoco es producto de la benevolencia de los poderosos. Se requiere siempre luchar por la justicia, y a ello quiere colaborar este trabajo.

La seriedad académica no está reñida con el compromiso social. Nosotros no entendemos esos términos como contradictorios, sino como plenamente compatibles. Por eso nuestro empeño por teorizar sobre los derechos humanos va unido al acompañamiento a las víctimas; es por ellas nuestra opción preferencial.

México, D.F., julio de 2008

