

REFORMA INTEGRAL DE DERECHOS HUMANOS

ASTRID JUÁREZ TAPIA[■]

La vigencia de los derechos humanos en el mundo se ubica principalmente en el discurso; el actuar casi cotidiano de muchos gobiernos del orbe se puede caracterizar por actitudes represivas. Tan sólo el año pasado los abusos y la tortura en Afganistán e Iraq nos indignaron; en México, los feminicidios,¹ la violencia contra defensores de derechos humanos, periodistas y mujeres nos encolerizaron.

El incumplimiento a la protección de los derechos humanos en los Estados democráticos, no es justificable bajo ninguna premisa. El mantenimiento del Estado de derecho no es un juego; el acceso a la justicia, derechos humanos fundamentales y valores democráticos debe ser principio imprescindible para el buen funcionamiento de los Estados.

Existe una conciencia cada vez más generalizada en la sociedad de que el incumplimiento de los derechos humanos y del Estado de derecho, lejos de significar una victoria crea resentimiento

■ Asesora del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, en los temas de justicia, derechos humanos y seguridad pública.

¹ “El feminicidio está conformado por el conjunto de hechos violentos misóginos contra las mujeres, que implican la violación de sus derechos humanos, atentan contra su seguridad y ponen en riesgo su vida. Culmina en la muerte violenta de algunas mujeres. (...) El feminicidio conlleva la ruptura del Estado de derecho ya que el Estado es incapaz de garantizar la vida de las mujeres, de actuar con legalidad y hacerla respetar, de procurar justicia, y prevenir y erradicar la violencia que lo ocasiona. El feminicidio es un crimen de Estado”. Diana Russell y Jill Radford *Femicide / The politics of woman killing*, Prentice Hall International, Nueva York, 1992.

y aislamiento en la población, por lo que es necesario pensar en una verdadera reforma del Estado en esta materia.

Distintos acontecimientos ensombrecen el debate que se da de forma civilizada sobre los derechos humanos. Los logros del objetivo de luchar por y para los derechos humanos serán siempre insuficientes; en la medida en que los gobiernos no reconozcan los derechos humanos adquiridos por la sociedad y no acepten la incorporación de éstos a sus leyes nacionales estaremos viviendo en Estados atrasados.

La comunidad internacional cuenta con más de cien instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos podemos mencionar la Declaración de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, además de los regionales y las garantías que cada país adopta.

El reciente Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas tiene la facultad de investigar a todos los Estados, incluidos sus propios miembros. Ésta es una nueva instancia que constituye una oportunidad para mejorar la maquinaria de derechos humanos en el nivel internacional. Sin embargo, esto no lo es todo, se necesita que todos los órdenes de gobierno conozcan y apliquen los derechos adquiridos.

La actitud de muchos gobiernos se encamina a reducir derechos y libertades a cambio de una supuesta seguridad, demostrando que la falta de quehacer político y respeto irrestricto a los derechos humanos lo deja de lado o simplemente no lo conocen.

■ REFORMAS CONSTITUCIONALES

En México es urgente una reforma integral en materia de derechos humanos, que sin lugar a dudas forma parte de la apremiante reforma del Estado, entendida ésta como la necesidad de establecer una amplia reforma de las instituciones del Estado.

En esta ocasión solo mencionaré dos vertientes: la necesidad de modificar la Constitución para incorporar principios de derechos humanos y la necesidad de modernizar con base en estos principios

la Secretaría de la Defensa Nacional y algunas leyes que tienen que ver con este instituto castrense.

Son cinco las reformas constitucionales indispensables en esta materia: la integración de los derechos humanos al mismo nivel de las garantías individuales; reconocer las sentencias y resoluciones emitidas por tribunales internacionales creados en virtud de tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano; permitir a los extranjeros garantía de audiencia y debido proceso en caso de enfrentar un procedimiento judicial o administrativo previsto en las leyes mexicanas; otorgar jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos; limitación del fuero de guerra, la única reforma que no aumenta compromisos sino que reduce facultades.

La globalización también trastoca el tema de los derechos humanos fundamentales. Debe establecerse su incorporación al sistema constitucional de manera plena y clara, con una jerarquía que impida a los órganos de cualquiera de los tres niveles de gobierno cuestionar su aplicación en las políticas y actos públicos.

La reforma constitucional de derechos humanos debe darse en dos fases, tanto en reconocimiento del término como en otorgamiento de jerarquía, para que se sienten las bases de las políticas públicas que se promuevan.

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para México,² estableció como prioridad:

Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenamientos federales y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando

² Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), México, p. VII, 2003.

éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella.

Es urgente que el Poder Legislativo Federal atienda los criterios y estándares internacionales en materia de derechos humanos con la finalidad de incorporarlos al texto de la norma fundamental, lo cual permitirá entender, comprender, interpretar y sobre todo aplicar las normas constitucionales de conformidad con el alcance y principios de los derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció: la Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.³

La Constitución mexicana no puede mantener que, sin audiencia y sin un proceso judicial y administrativo justo, el gobierno pueda expulsar a extranjeros que se juzguen inconvenientes. Esto no debe suceder en un Estado democrático, comprometido y moderno.

Mantener que la jurisdicción militar investigará y sancionará los delitos del orden común en que se vean afectados civiles, constituye una de las principales limitaciones para que los ciudadanos que hayan sido víctimas de violaciones tengan acceso a la justicia militar.

Es necesario que el fuero de guerra no tenga en su jurisdicción las investigaciones sobre personas que no pertenezcan al

³ Jurisprudencia 2/82.

ejército, menos aún la sanción de delitos del orden común o que impliquen graves violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario.

Afecta a los derechos de las víctimas la aplicación del Código de Justicia Militar a miembros de las Fuerzas Armadas que han sido inculcados en ilícitos que no representan una trasgresión a la disciplina militar. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece:

El fuero de guerra subsiste solamente para los delitos y faltas contra la disciplina militar, cometidos por militares, de suerte que no basta que un delito haya sido cometido por un individuo perteneciente al Ejército, por si no afecta de manera directa la disciplina militar, ni constituye un delito cometido en ejercicio de funciones militares, o contra el deber o el decoro militar, o en contra de la seguridad o existencia del ejército, no puede caer bajo la competencia de los tribunales del fuero de guerra.⁴

No existe la independencia e imparcialidad necesarias cuando se trata de juzgar los delitos en los que se ven inmiscuidos integrantes de las fuerzas armadas. Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que cuando las investigaciones las dirigen los órganos implicados, la independencia e imparcialidad se ven limitados.

NORMAS SECUNDARIAS

Son necesarias reformas secundarias a los ordenamientos federales en el marco de la reforma del Estado. Llamo la atención en este momento a dos de ellas, porque no han sido atendidas con la prioridad que necesitan. Una es la reforma de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y la segunda es la reforma a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la primera relativa a la necesidad de disminuir y controlar el flujo de armas y la segunda

⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VII, p. 1140.

que otorgaría la posibilidad de que un civil asumiera la Secretaría de la Defensa Nacional.

El mundo vive momentos difíciles, es por eso que es necesario que los gobiernos actúen de manera responsable y adopten medidas nacionales e internacionales para el control a la proliferación y el mal uso de armas.

Los gobiernos tienen la autoridad y obligación de garantizar la seguridad y los derechos de los ciudadanos, actuando en estrecha colaboración con la sociedad. El uso y la transferencia irresponsable de armas no benefician a los Estados; la falta de controles nacionales e internacionales deriva en la proliferación de suministros, que a su vez alimenta la violencia en las sociedades.

Sin un control estricto, las armas seguirán avivando los conflictos violentos, la represión estatal, la delincuencia y la violencia doméstica. A menos que los gobiernos actúen para detener la proliferación de armas, se perderán más vidas, se cometerán más violaciones a los derechos humanos y se negará a más personas la oportunidad de una vida digna.

Millones de hombres, mujeres y niños viven con el temor constante de ser víctimas de actos de violencia perpetrada con armas. La incesante proliferación y el uso indebido de las armas en violación del derecho internacional y las leyes nacionales cobran cada vez más un mayor número de vidas humanas.

No hay soluciones fáciles ni rápidas para poner fin a la tragedia humana que va aparejada al uso indebido de todas las armas convencionales, particularmente las armas pequeñas y ligeras. Es necesario un enfoque integral, basado en normas nacionales e internacionales, que mejoren la rendición de cuentas y la transparencia en las transferencias de armas legales, que combata eficazmente su comercio ilícito y limite su demanda.

La ley vigente hasta el momento, mantiene lagunas que pudieron ser cubiertas en el proyecto de decreto de la Ley de Armas de Fuego, Explosivos y Pirotecnia; sin embargo la rapidez impuesta por la Comisión sólo permitió cubrir algunos huecos y abrir otros. Uno de los problemas pendientes de resolver es la falta de un registro de armas claro y transparente.

En una encuesta realizada en 2004, México resultó ser el “más ambiguo” de 10 países latinoamericanos. A la falta de transparencia

en la cuantía de las armas, se le añade la ambigüedad legislativa y la controversia sobre sus estadísticas de exportaciones e importaciones. La cifra oficial sobre importación es un gasto entre 47 y 88 mil dólares anuales, pero en forma extraoficial se conoce que, por ejemplo en 2001, recibió 7.9 millones de dólares en armas de fuego, el promedio más alto en la región.⁵

El 28 de abril de 2006 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Armas de Fuego, Explosivos y Pirotecnia, en la cual se autoriza a los ciudadanos, con previo registro y autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional, a tener dos armas por domicilio. Esta reforma fue aprobada con 342 votos a favor y sólo dos abstenciones.

El dictamen aprobado requiere para la portación de armas una licencia, la cual expedirá únicamente la Secretaría de la Defensa Nacional y cuya nueva modalidad incluirá fotografía. También especifica que el calibre permitido será hasta el calibre .38 y que la posesión de más de cinco armas sin distinción de calibre se considerará como delito de acopio.

Diversos diputados defendieron esta nueva ley argumentando la situación de inseguridad prevaleciente en México. Las posturas resultan contradictorias con el espíritu de la Ley de Armas de Fuego de 1972, la cual señala explícitamente que el habitar una zona con alto índice delictivo no es razón suficiente para la autorización de una licencia de arma de fuego en vista de que el Estado es el único encargado de velar por la seguridad de los ciudadanos.

El Proyecto de Ley de Armas, Explosivos y Pirotecnia es una iniciativa poco progresista. Por un lado, permite la posesión de dos armas por domicilio, lo cual altera la tendencia manifiesta en el Tratado sobre Comercio de Armas respecto a la obligación de garantizar que todos los Estados trabajen al mismo nivel para evitar la transferencia irresponsable de armas en aquellos lugares en los que podrían contribuir a violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por otro, faculta a la Sedena para que tenga el control absoluto del registro de las armas de

⁵ Keith Krause, Encuesta de armas pequeñas 2004: Derechos en riesgo.

fuego cuando la tendencia mundial es que se dé esta facultad a los parlamentos.

El proyecto de dictamen que actualmente está en manos del Senado de la República necesita de un verdadero análisis en el cual se contemplen los elementos antes mencionados, además de integrar las recomendaciones del Tratado sobre Comercio de Armas, que plasma como sus principios básicos: que todas las transferencias internacionales de armas deban ser autorizadas por las autoridades estatales; que las limitaciones las deben poner los gobiernos responsables de garantizar que las transferencias no violan directamente el derecho internacional; que los gobiernos se deben responsabilizar de que las armas que se transfieren no sean utilizadas ilegalmente.

*QUÉ SERÍA LEGAL Y QUÉ ILEGAL SEGÚN EL TRATADO
SOBRE COMERCIO DE ARMAS*

Transferencia legal	Transferencia ilegal
Venta de armas ligeras a fuerzas policiales que respetan los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego.	Las misma venta de armas a fuerzas policiales indisciplinadas y corruptas, que emplean las armas para cometer asesinatos extrajudiciales y torturas.

El Tratado sobre Comercio de Armas proporciona criterios y parámetros. Entre ellos están los controles sobre la exportación y sobre la necesidad de cubrir vacíos legales internacionales de los que se benefician los fabricantes, comerciantes, intermediarios y traficantes de armas.

El Senado ahora tiene una gran responsabilidad de revisar la minuta enviada por su colegisladora, atendiendo las inquietudes que la sociedad le ha manifestado, además de su deber de aprobar el Tratado sobre Comercio de Armas incorporando lo sustancial del Tratado, que en el mejor de los casos tendría que regresar a la Cámara de Diputados para realizar las modificaciones propuestas por el Senado.

La comunidad internacional ha vivido cambios estructurales. En muchos países se está replanteando el papel que están jugando

en cada sociedad los institutos armados; principalmente en cuestiones como organización interna, normas, formas de participación, información y transparencia: todo ello representa sin lugar a dudas un tema fundamental para la reforma del Estado.

El Ejército y fuerza armada representan institutos que han desempeñado un papel fundamental para el país; sin embargo, en los inicios de este nuevo siglo impera la necesidad de una reforma. Es fundamental una reforma a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para que elimine la excluyente para ser secretario de Defensa, ya que actualmente establece como requisito que tiene que ser general de división del Ejército. Con esto elimina la posibilidad de que cualquier civil pueda ser secretario de este instituto castrense.

En algunos países se ha nombrado a civiles al frente de los ministerios de Defensa, tales como Albania, Australia, Bélgica, Chile, Colombia, Dinamarca, Francia, los Estados Unidos y Uruguay. Incluso en tres de ellos son mujeres civiles las que han estado al frente de las fuerzas armadas, ejerciendo igualdad entre los géneros.

Es necesario establecer el supuesto de que las relaciones entre civiles y militares son un sistema compuesto por elementos interdependientes. Los componentes principales de ese sistema son: la posición estructural de la institución militar en el gobierno, el papel informal y la influencia de los grupos militares en la política y la sociedad, y finalmente la naturaleza de las ideologías correspondientes a los grupos militares y no militares.

La convergencia de habilidades civiles y militares es una tendencia necesaria en las fuerzas armadas, que debe ser incorporada cuanto antes a las normas mexicanas, para hacer más humano y moderno el Ejército Mexicano.

Son muchos los retos que se plantean en materia de derechos humanos; la incorporación del tema de manera enunciativa, la incorporación a la Constitución y las reformas secundarias reflejan necesariamente una ruptura con el paradigma tradicional del Estado mexicano. Esta ruptura resulta indispensable para una reforma del Estado que tiene como base principios universales como el respeto a los derechos humanos.