

DISCURSOS E INTERVENCIONES

INSTALACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

En la historia del México independiente hay una preocupación constante por la protección de los Derechos Humanos, desde Hidalgo decretando la abolición de la esclavitud —efectuado antes sólo por Francia— pasando por Morelos, los grandes debates en favor de las garantías individuales en el Constituyente de 1856-1857, los diversos planes de la Revolución Mexicana el nacimiento de la primera declaración constitucional de las garantías sociales hasta las últimas reformas constitucionales para ampliar la protección de estos derechos y asegurar su mejor eficacia procesal. Estas ideas, estas realidades y estas normas configuran parte de un proyecto nacional claro y definido en la ley fundamental: el liberalismo social que permea, impulsa, proyecta y fortalece la protección de los Derechos Humanos.

México ha participado con decisión y entusiasmo, en estas últimas décadas a partir de la segunda posguerra mundial, pero principalmente en los últimos diez años, en la gran corriente que ha internacionalizado la protección de los Derechos Humanos, creando declaraciones, convenciones, pactos, comisiones y órganos jurisdiccionales para su perfeccionamiento y real eficacia.

Hoy, el Presidente de México ha creado la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el objeto, entre otros, de proponer la política nacional de respeto y defensa de los Derechos Humanos y establecer los mecanismos de coordinación que ase-

* Intervención en la ceremonia que se llevó a cabo el 6 de junio de 1990, en Palacio Nacional.

guren la adecuada ejecución de esa política nacional, dotando a la Comisión de Facultades específicas para que pueda cumplir con esos propósitos.

La Comisión cuenta con un Consejo integrado por personas de reconocido prestigio nacional y que representan la pluralidad y la diversidad de la sociedad mexicana. Son personas que se han distinguido por su entrega y altruismo a causas de alto valor social.

El marco de referencia y de acción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos está bien definido: la Constitución Política y su proyecto nacional en esta materia, las leyes respectivas, los tratados y convenios internacionales suscritos por México y el decreto presidencial que la crea, la organiza y con precisión señala cuáles son sus facultades, sin duplicar órganos ni competencias ya existentes.

Se incorpora como Secretaría Técnica del Consejo de la Comisión Nacional, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de la cual recogemos sus positivas experiencias y a partir de ellas edificaremos esta nueva etapa de la defensa de los Derechos Humanos en México.

La Comisión Nacional tiene en su actuación tres grandes vertientes:

La Primera, de carácter preventivo, implica una mayor difusión de qué son los Derechos Humanos y en qué consiste su protección. Para ello se crearán programas en los medios masivos de comunicación, se impulsarán publicaciones y se fomentará la discusión de alto nivel a través de eventos académicos y de divulgación.

La segunda, representar al Gobierno Federal en organismos nacionales e internacionales sobre Derechos Humanos, este último aspecto se realizará en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se busca una participación más activa de México y su gobierno en los foros de discusión y decisión sobre esta materia.

La tercera, que ninguna posible violación de los Derechos Humanos quede impune. El Estado Mexicano no puede permi-

tir, y está decidido a no hacerlo, que los agentes sociales y servidores públicos, de todas las jerarquías, en lugar de que sus actos estén regidos por la norma jurídica y el afán de servicio, puedan caer en arbitrariedades y violaciones a los derechos de quienes por ley están obligados a protegerlos. Todo servidor público, al tomar posesión de su cargo jura cumplir y hacer cumplir la Constitución; en consecuencia tiene que hacer honor a este juramento del más elevado sentido cívico y ético.

Todo individuo, mexicano o extranjero que radique o transite por el país, tiene derecho de exigir respeto a la declaración de Derechos Humanos contenida en la Constitución y a los que se encuentran en los tratados y convenios internacionales signados por México. Para la defensa de estos derechos, el orden jurídico mexicano tiene procedimientos y procesos para asegurar su vigencia; entre ellos sobresale, el juicio de amparo que funciona con un alto índice de efectividad, por lo cual el pueblo mexicano lo siente profundamente suyo.

Entonces, ¿para qué un nuevo órgano e instancia? Porque la protección de los Derechos Humanos se ha ampliado y fortalecido con nuevas instituciones a nivel internacional para realmente protegerlos, para que realmente sean el principio y la finalidad última de las organizaciones sociopolíticas, porque diversos agentes sociales con nuevas y de diversas maneras los violan y no siempre es fácil lograr su protección con los instrumentos clásicos.

La Comisión Nacional que hoy crea el Presidente de la República, se asemeja en algunos aspectos a lo que en otros países, recientemente se ha establecido como Defensoría, o Procuraduría u *Ombudsman* de Derechos Humanos, pero con raíces muy nuestras de acuerdo con la realidad y nuestra tradición.

En esta vertiente la Comisión recibirá denuncias de posibles violaciones de Derechos Humanos, se abrirá un expediente, se pedirán informes a las autoridades correspondientes, se analizarán las pruebas y de acuerdo con ellas, formulará un dictamen objetivo y ponderado con las recomendaciones y observaciones

del caso. Cada seis meses rendirá al Presidente de la República un informe público del estado que guarde la defensa y protección de los Derechos Humanos en el país.

El Presidente de la República nos ha asegurado a los miembros de la Comisión Nacional que tendremos todo el apoyo e independencia en nuestra actuación. De ello no nos cabe ninguna duda. Nosotros, a su vez, tenemos que corresponder a esta confianza, con resultados claros y concretos. En esta finalidad no nos detendrán influencias políticas, sociales o económicas. Nadie, absolutamente nadie, está encima de la ley. Nadie puede ser impune si delinque. Violación a los Derechos Humanos que no es resarcida, debilita el pacto social y jurídico sobre el cual se apoya la sociedad mexicana. La violación de un derecho humano a una persona ofende a toda la sociedad.

Desempeñaremos este honroso encargo con toda responsabilidad, sin ninguna confusión de cuáles son nuestras atribuciones. Somos conscientes de que para que la sociedad nos crea y se percate que esta defensa de los Derechos Humanos va en serio, muy en serio, se necesitarán resultados y más resultados.

Efectividad y diligencia. Todos nuestros esfuerzos y convicciones se dirigen y encaminan a obtenerlos.

Señor Presidente:

Estos son nuestros compromisos. Esté usted seguro que haremos honor a ellos.

JORNADA NACIONAL CONTRA LA TORTURA*

La tortura está proscrita universalmente en el mundo normativo. Este es el resultado de un proceso histórico que se inició en el Siglo de las Luces. Sin embargo, existen hoy —más de 100 años después de que Víctor Hugo proclamara que había dejado de existir— testimonios y pruebas suficientes de que la tortura continúa aplicándose en forma sistemática a lo largo del mundo. Se trata de uno de los fenómenos más inquietantes y persistentes de la historia de la humanidad. Esta aborrecible práctica subsiste —a 200 años del espléndido alegato de Beccaria en su contra— y se utiliza en regímenes dictatoriales, pero también allí donde la sociedad civil ha conquistado importantes espacios democráticos. Se recurre a ella en sistemas políticos de muy diverso signo ideológico. Es, pues, un fenómeno casi omnipresente. Según el informe que en 1984 rindió Amnistía Internacional, la tortura se practica en alrededor de un centenar de países. El nuestro, por desgracia, no está fuera de esa lista, a pesar de que jurídicamente aquí se condena y se prohíbe la tortura desde que somos una nación independiente, y de que, además de su proscripción absoluta contenida en la Constitución Mexicana, se cuenta con una ley cuyo objetivo específico es prevenir y sancionar ese delito.

La tortura es un problema complejo multifacético que, por ello, no se puede atacar exitosamente por uno solo de sus flancos.

Intervienen en su permanencia factores jurídicos, estructurales, de corrupción, de falta de preparación, económicos, psico-

* Palabras pronunciadas durante la inauguración de dicho evento que tuvo lugar del 15 al 19 de octubre de 1990 en el Archivo General de la Nación. *Gaceta*, CNDH, No. 3, octubre de 1990.

lógicos y morales. Afrontar en serio el problema implica atacar todos, absolutamente todos, los factores que permiten su persistencia.

Jurídicamente, no obstante la inequívoca garantía constitucional del inculpado que tiene el derecho a no ser compelido a declarar en su contra, los códigos de procedimientos penales del país, casi en su totalidad, suelen darle pleno valor probatorio a la declaración rendida ante la Policía Judicial, la que en la práctica se realiza sin la presencia del defensor; y la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, si bien niega valor a lo declarado bajo coacción, tiene la limitación de que, aunque no lo señale explícitamente, hace recaer en el inculpado la carga de la prueba, es decir, el torturado debe probar que se le hizo padecer el tormento, extremo muy difícil de cumplir precisamente por la naturaleza del hecho, pues se practica subrepticamente y con ánimo y posibilidad de no dejar huellas visibles.

Por su parte, nuestras tesis jurisprudenciales establecen que ante dos declaraciones de un inculpado en sentido distinto, prevalece la primera, en virtud del principio de la inmediatez procesal y toda vez que al declarar inicialmente, el inculpado no ha podido ser aleccionado por su defensor ni ha tenido tiempo de reflexiones defensivas. Pues bien: la primera declaración es la que por lo general se rinde ante la Policía Judicial, y los agentes judiciales, sin la presencia del defensor, acostumbran no sólo aleccionar al inculpado sobre cómo declarar, sino a obligarlo a declarar contra su voluntad o a firmar declaraciones ya elaboradas por ellos.

Estructuralmente, se advierte que, a pesar de la disposición en sentido inverso de la Constitución, en la realidad la mayoría de los policías judiciales se han vuelto autónomos del Ministerio Público. Las supuestas investigaciones policiacas con frecuencia consisten en que el policía, lejos de investigar, realiza una simple síntesis del expediente. Y así, sin una verdadera investigación previa, se detiene a un individuo al que, culpable o no, se le hace confesar.

Tal procedimiento no puede menos que generar corrupción. Una vez que se ha logrado que confiese el detenido se

tiene acceso a una mina de oro: al sujeto que está confeso o a sus familiares se les piden sumas de dinero a cambio de la libertad.

Ello está cobijado por la impunidad. En muchas ocasiones el superior jerárquico encubre esas actuaciones delictuosas, acaso porque no es ajeno al negocio: recibe cuotas de los inferiores jerárquicos.

Esas prácticas, que son especialmente nocivas para la sociedad, adquieren especial trascendencia porque se dan casos en que verdaderos delincuentes se escudan ante el juez alegando que han sido torturados, aunque no lo hayan sido, para tratar de lograr sentencia absolutoria.

Las policías mexicanas no tienen la preparación suficiente para investigar los delitos. Afirma Jürgen Thorwald que los conocimientos conjuntos proporcionados por los sistemas de identificación, la medicina legal, la toxicología forense y la balística permiten desenmascarar al delincuente más sutil e ingenioso. Al carecer de esas técnicas. La policía recurre al fácil expediente de la tortura.

Al tratar de comprender esta situación, no puede dejarse de lado los bajos salarios de los agentes policiacos, que ante sus exiguos ingresos visualizan las prácticas de extorsión como complementos económicos, *modus vivendi* al que acuden como percepción adicional.

Y se cierra el círculo: para muchos policías torturar es parte de su trabajo; no sienten que, al hacerlo, estén realizando algo indebido, sino una práctica que está dentro de sus funciones no escritas ni reglamentadas. Ni sádicos ni trastornados, los policías que torturan están convencidos de que están llevando a cabo una de las actividades propias de su labor. Saben que en la mayoría de los casos, aunque se les pase la mano y lleguen incluso al homicidio, no tendrán castigo, porque sus jefes, por sentido de equipo, los defenderán o los encubrirán.

Ante toda esta situación: ¿Qué hacer? Hay mucho por hacer y hay que hacerlo ya. Existe voluntad de la sociedad y del gobierno por hacerlo.

En el ámbito jurídico ha venido consolidándose la propuesta de distinguidos juristas en el sentido de que es necesaria una reforma que abarque la Constitución, los códigos de procedimientos penales y la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. En la jornada que hoy se inicia tendrá cabida la presentación de un libro que versa sobre los aspectos jurídicos y criminológicos de esa práctica y una mesa de trabajo sobre su marco jurídico. Es indispensable que, como se ha propuesto y en lo que se insistirá en esta jornada, se niegue valor probatorio a la declaración de un inculpado rendida ante toda autoridad policiaca y sin la presencia de su defensor. Sólo ante el Ministerio Público y ante la Autoridad Judicial ha de ser válida la declaración del inculpado y siempre en presencia del defensor.

En estos aspectos, por solicitud del C. Presidente de la República y por el clamor de la sociedad, esta Comisión Nacional está preparando un proyecto de reformas legales sobre esos puntos, mismo que esperamos poder entregar al Presidente de la República dentro de los próximos veinte días.

Es menester que se cumpla con el enunciado constitucional de que la policía judicial dependa del Ministerio Público, el cual debe responsabilizarse plenamente de las investigaciones tendientes a la persecución de los delitos.

La corrupción y la impunidad se pueden empezar a solucionar con medidas ejemplares: sanciones severas para quienes incurran en el delito de tortura y para quienes lo encubran. Algunas de las primeras recomendaciones de esta Comisión Nacional se refieren a ello. Nadie cree ya en las palabras sino en los hechos. Medidas ejemplares y más medidas ejemplares.

La falta de preparación policiaca ha de atenderse a nivel nacional. Se requiere un número adecuado de academias nacionales de policía —quizá tres o cuatro—. Los gobiernos de las entidades federativas, libremente, podrían firmar convenios de colaboración para que sus policías se capaciten en ellas.

Es recomendable que, a pesar de la situación económica por la que atraviesa el país, los agentes policiacos perciban in-

gresos decorosos. No puede ignorarse que la delicadísima tarea que realizan así lo exige y que lo que está en juego lo justifica.

También hay que actuar en el terreno moral. Campañas contra la tortura, la discusión abierta del problema con la participación de los diversos sectores de la sociedad, son tareas ineludibles. A ello quiere contribuir la Comisión Nacional de Derechos Humanos al auspiciar esta jornada, cuyas conclusiones y recomendaciones examinaremos con el mayor cuidado. No a la impunidad. Nadie por encima de la Ley. No, mil veces no, a la tortura.

ENTREGA DEL PRIMER INFORME SEMESTRAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

Como ordenan el Decreto Presidencial por medio del cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Reglamento Interno, he entregado a usted Señor Presidente el Primer Informe Semestral de Labores con sus nueve anexos. Son dos volúmenes con un total de 400 páginas impresas. Al terminar esta ceremonia, ejemplares de dicho informe serán puestos a disposición de los medios masivos de comunicación con el objeto de que, por su conducto, la sociedad civil conozca, analice y juzgue este Informe. Se presenta la situación que conocemos de los Derechos Humanos en México basados únicamente en las informaciones que poseemos: las quejas recibidas, los documentos y pruebas ofrecidos por los quejosos y las autoridades y los resultados de las investigaciones que se han practicado.

Al 3 de diciembre se habían recibido y registrado 1,343 quejas, de las cuales se han concluido 397. De 200 aún no es posible hacer la calificación si presuntamente hay violación de Derechos Humanos porque los documentos presentados son ininteligibles o extraordinariamente confusos; en estos casos a los quejosos ya se les han pedido las aclaraciones respectivas, 746 quejas se encuentran en proceso de investigación.

De las 397 quejas que se han concluido, se debe manifestar que 201 de ellas se terminaron sin necesidad de Recomendación porque durante el procedimiento se solucionó el proble-

* Discurso pronunciado al rendir su Primer Informe como Presidente de la CNDH. *Gaceta*, CNDH, núm. 5, diciembre de 1990.

ma planteado por el quejoso a través de la labor de mediación que realizó la Comisión Nacional. En 146 casos la Comisión se declaró incompetente en acatamiento a su Reglamento Interno. Se expidieron 33 Recomendaciones, mismas que fueron dadas a conocer a la opinión pública y además se difundieron íntegramente en la *Gaceta* de la Comisión que se edita mensualmente.

De las 33 Recomendaciones hubo tres en las cuales la autoridad responsable manifestó que no las aceptaba. En otras tres se nos ha dicho que sí se aceptan pero aún no se tienen las pruebas de su ejecución y, por tanto, los expedientes no se han cerrado.

De todos estos aspectos se hace una relación precisa en el Informe y se desglosa toda ella en los anexos.

Importante es señalar que en estos seis meses se atendieron, además de todo lo ya expresado, a 548 personas a quienes se les brindó asesoría, orientación y ayuda legal.

En los volúmenes se especifican las autoridades que no han enviado sus informes, las autoridades que han sido señaladas como posibles violadoras de Derechos Humanos y el número de veces en que se ha hecho este señalamiento; así como los hechos violatorios más reiterados en las quejas.

La Comisión en cinco ocasiones expidió documentos de no responsabilidad a diversas autoridades porque después de la investigación realizada quedó claro que la queja presentada no tenía fundamento.

La actitud de las autoridades y de los servidores públicos respecto a esta Comisión Nacional, a sus actividades y a la solicitud de informes e inspecciones ha sido muy diversa, lo cual se confirma con la documentación que se expone en el Informe; aunque debe resaltarse que poco a poco, y cada día más, un mayor número de autoridades y servidores públicos están colaborando con esta Comisión Nacional.

En el Informe se rinde cuenta cabal no sólo de la resolución, trámite e investigación de queja por queja, sino también de los programas generales que se están realizando y cómo se ha avanzado en ellos; en algunos todavía se están dando los

primeros pasos. Los programas generales de los que se informa son los siguientes: de precedente; de cómputo; de propuestas para posibles reformas legislativas; de información en el libro de texto gratuito; sobre agravios a periodistas; sobre presuntos desaparecidos; contra la tortura; sobre el indulto; interinstitucional de beneficios anticipados; sobre el sistema penitenciario; de capacitación; de relaciones internacionales; de Derechos Humanos de trabajadores migratorios mexicanos; de relaciones con organismos nacionales; de estudios y proyectos; de eventos académicos; de documentación y biblioteca; de divulgación y de publicaciones.

Del Informe que esta Comisión Nacional presenta, con todos sus datos y estadísticas basados en la información que tenemos, se deduce que México tiene problemas en el cabal cumplimiento de los Derechos Humanos, lo cual no se puede ni se quiere ocultar. Sin embargo, en este análisis hay que ser objetivos y junto a los problemas que tenemos, también deben resaltarse los aspectos positivos de su cumplimiento en la búsqueda de justicia, seguridad, dignidad y bienestar social. Si se reconocen los problemas, es porque existe voluntad política de resolverlos y se van a resolver. No hay la menor duda. No hacerlo así implicaría una colosal y absurda contradicción: sería un suicidio.

Debo manifestar que esta Comisión Nacional se ha sentido apoyada por grandes sectores de la sociedad y por usted, señor Presidente.

A nombre de la Comisión he entregado a usted un paquete en donde se contienen las publicaciones que se realizaron en este semestre. Para el próximo habrá más.

El pasado 6 de junio cuando usted instaló la Comisión, manifesté que la sociedad ya no cree en palabras sino únicamente en acciones y que esta Comisión desea ganarse la confianza de la sociedad con resultados y más resultados. De ellos se habla en este Informe.

Asimismo, hace seis meses, en esa misma ceremonia afirmé que la defensa de los Derechos Humanos va en serio, muy en serio. Si dichas afirmaciones fueron sólo palabras vanas o vacías

o si han impregnado el sentido de nuestras acciones, también lo han de juzgar la sociedad y usted.

En la protección y defensa de los Derechos Humanos, al comienzo del nuevo semestre, los miembros de la Comisión nos comprometemos a continuar trabajando con entusiasmo, devoción, y total entrega; a que prosequirán dándose resultados y más resultados. Mejores resultados. Resultados que tratarán de estar a la altura de este nuestro gran país.

CONMEMORACIÓN DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS*

En todo el mundo hoy se celebra el día internacional de los Derechos Humanos. Esto tiene un significado especial y hace resaltar que en nuestros días la protección y la defensa de ellos constituye una preocupación mundial. Existe una gran y poderosa corriente internacional en favor de la democracia y de los Derechos Humanos. En realidad, dichos términos se implican y es imposible separarlos. Un sistema democrático necesariamente tiene su base y fundamento en el respeto a los Derechos Humanos.

En mi opinión, cuando los historiadores de este convulso y paradójico siglo traten de encontrarle sus principales características, una de las más importantes será precisamente la internacionalización de los Derechos Humanos.

Recordemos algunos aspectos de esta internacionalización.

El desarrollo de las preocupaciones tocantes a los Derechos Humanos, desde la Segunda Guerra Mundial, se ha ido generando principalmente a partir de instrumentos internacionales, como Declaraciones y Convenciones, tributarios generalmente de los trabajos de las Organizaciones Internacionales.

Las disposiciones de la Carta de la ONU (Art. 1o., párrafo tercero; 55; 56 y 68) se encuentran en la base de toda la vasta actividad normativa de la Comisión de los Derechos Humanos y de la Asamblea General de Naciones Unidas. De entre los instrumentos de mayor trascendencia que pueden citarse como obra de estos órganos, se encuentran: la Declaración Universal

* Discurso pronunciado en la ceremonia organizada por Amnistía Internacional, sección mexicana, el 10 de diciembre de 1990. *Gaceta*, CNDH, núm. 5, diciembre de 1990.

(1948); los Pactos sobre Derechos Humanos (1966); la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial (1965); la Convención Contra la Tortura (1984), o la muy reciente Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General en este último período de sesiones (1990).

La Declaración Universal que procede de una Resolución, y que sabemos que en sentido estricto no posee en sí misma un valor jurídico obligatorio, ha sido uno de los instrumentos más notables de contribución a la formación de normas consuetudinarias en el plano de los Derechos Humanos; es decir, normas que obligan a todos los Estados de la comunidad internacional, independientemente de que sean o no partes en determinado Tratado o Pacto internacional. Estoy pensando, por ejemplo, en la tipificación de delitos contra el genocidio, la esclavitud o la tortura.

Dentro de esta corriente internacional, en las últimas décadas, destaca la precisión y alcances de los derechos económicos, sociales y culturales que tienen como objetivo primordial el bienestar material y cultural de sus beneficiarios.

Su inclusión en la Declaración Universal y más tarde en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, constituyó otro parteaguas en relación con actividades y prácticas fuertemente enraizadas y universalmente aceptadas.

Los derechos económicos, sociales y culturales suelen confundirse en algunas ocasiones con los llamados “derechos colectivos”.

Sin embargo, hay que dejar en claro que los conceptos son diferentes y de hecho, tanto la Declaración como el Pacto Internacional, proclaman dichos derechos como auténticos derechos poseídos por los individuos en cuanto tales.

Así, se reconoce el derecho de laborar mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, fundando o afiliándose a sindicatos o federaciones si así lo decidiese, al igual que su derecho a la seguridad social, a la educación y a su participación en la vida cultural.

El punto que debe quedar claro es que todos estos derechos pertenecen a los individuos y no a una colectividad y ciertamente menos al Estado.

Ellos son tan importantes como los derechos civiles y políticos, aunque sin embargo, puedan en ocasiones, entrar en conflicto entre sí. Pero al igual que los derechos colectivos no tienen ninguna prioridad sobre los derechos individuales —excepto en circunstancias extraordinarias—, ninguno de los derechos económicos, sociales o culturales posee prerrogativa alguna sobre los derechos civiles y políticos. Uno de los retos que enfrenta toda democracia, es precisamente saber cómo resolver los conflictos que se suscitan entre estas dos clases de derechos, sin que se sacrifique, por ningún motivo, la libertad individual.

El “Derecho internacional de los Derechos Humanos”, cuyo propósito básico es el mejoramiento de las condiciones de la vida humana, ha ayudado en mucho a cambiar una estructura obsoleta del orden jurídico internacional, al reconocerle personalidad jurídica a hombres y mujeres en su individualidad.

Bien sabemos los abogados, que todo instrumento jurídico es por sí mismo insuficiente. Es por ello, por lo que debemos convencernos que a final de cuentas, la verdadera garantía, la verdadera tutela de los Derechos Humanos, está finalmente en la conciencia de los pueblos, en la conciencia de los hombres, y en el actuar de todos y cada uno de nosotros.

La internacionalización de los Derechos Humanos posee un aspecto relevante en su regionalización. Así, los países americanos, en 1948, como todos sabemos, expidieron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en 1969 acordaron la Convención Interamericana de Derechos Humanos que creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual posee jurisdicción contenciosa y consultiva, respecto de esta materia. Diez años antes se había creado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para promover su respeto en el continente americano.

En Europa, en 1950, se expidió la Convención Europea de Derechos Humanos, la cual ha sido enriquecida con cinco pro-

toscos que adicionan derechos a la Convención y fortalecen las funciones de la Corte. Dicha Convención creó la Comisión Europea de Derechos Humanos y la mencionada Corte de Derechos Humanos.

La defensa de los Derechos Humanos hoy en día se especializa, como acontece respecto a la de los refugiados y a la de las minorías étnicas. Otra característica especial y trascendente de los Derechos Humanos en nuestros días es que su protección preocupa no sólo a los países y organismos internacionales, sino a múltiples organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales. Entre estas últimas destaca Amnistía Internacional, la cual durante estos años ha desarrollado una labor magnífica y amplia. Se ha ganado el respeto internacional por su seriedad y objetividad. Qué bueno que existe. Qué bueno que trabaja con toda libertad y bajo normas que garantizan la calidad de su actuación.

Agradezco que esta emérita institución me haya invitado a dirigirles unas palabras en este día tan significativo, en este día que nos hace renovar nuestra fe y emoción en la causa de los Derechos Humanos. Quienes estamos, en una forma u otra, involucrados en esta causa, la sentimos y en ella creemos profundamente. Su columna vertebral es la idea misma de la cultura occidental; la dignidad humana. Sin Derechos Humanos no se puede existir. Sin Derechos Humanos la vida misma pierde todo sentido.

SESQUICENTENARIO DE LA CREACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO*

Hoy celebramos los primeros ciento cincuenta años de nuestro Juicio de Amparo. Su historia está estrechamente ligada a la evolución histórico-política de México. Sus vicisitudes y sus luchas, así como sus triunfos, son también los de México. Ciento cincuenta años de proteger al pueblo de esta gran nación. Ciento cincuenta años de esfuerzos ininterrumpidos por tratar de alcanzar la justicia e irla perfeccionando.

El mundo ha conocido en los dos últimos siglos multitud de Constituciones. Documentos que establecen primordialmente una forma y un sistema de gobierno, los órganos de éste, sus limitaciones, lo que los órganos del poder necesariamente deben respetar; es decir, los Derechos Humanos. Esas normas continuarán precisándose y mejorándose, pero mayormente hay consenso de que, aun cuando no son lo ideal ni lo perfecto, sí son la mejor forma de gobierno que la humanidad conoce y ha logrado: el conjunto de instituciones e ideas que configuran la democracia occidental, y que se han ido forjando a través de la historia y de la lucha del hombre para conseguir su libertad y encontrar mecanismos para que, a pesar de la existencia de un gobierno que es indispensable en la vida social, el hombre siga siendo libre y cultive esa libertad individual en beneficio de la sociedad.

Hoy, en muchos países, los pensamientos anteriores no están a discusión; lo que preocupa, lo que angustia, es que las normas constitucionales realmente se cumplan y, si son viola-

* Discurso pronunciado en la Residencia Oficial de Los Pinos, el 5 de abril de 1991. *Gaceta*, CNDH, núm. 10, mayo de 1991.

das, que existan los recursos y las garantías procedimentales para que puedan ser resarcidas. Esta preocupación ya existía en Grecia, y allí funcionaron recursos constitucionales; pero fue durante las últimas cinco décadas y principalmente en la tres más recientes cuando el problema de la Justicia Constitucional se fortalece y se coloca como uno de los tres grandes temas del constitucionalismo y de la democracia. Lo anterior se comprueba con examinar qué viene aconteciendo en América Latina y en Europa Oriental en los tres últimos años.

La Constitución Mexicana de 1917, nuestra querida y admirada Ley Fundamental, configura su Justicia Constitucional con seis garantías procedimentales; pero de ellas la protección real de los mexicanos se realiza en más de un noventa por ciento por medio del Juicio de Amparo. Nuestra realidad, la sensibilidad de nuestros juristas y el anhelo de justicia de nuestra sociedad hicieron evolucionar al Juicio de Amparo para que abarcara la protección de todos los derechos constitucionales, incluidos los Derechos Humanos. En México, el Juicio de Amparo equivale a varios y diversos recursos de otras legislaciones.

Lo más importante del Juicio de Amparo en México es que realmente funciona y ampara. Lo anterior no lo digo yo ni lo dicen únicamente los juristas mexicanos. Lo reconocen los abogados extranjeros. En este momento quiero recordar al distinguido constitucionalista norteamericano Carl E. Schawrz, quien vino a vivir una temporada a México sólo con la finalidad de estudiar cómo opera realmente el Poder Judicial Federal mexicano, comparado con su homólogo de Estados Unidos de Norteamérica. Su conclusión, basada en cuadros estadísticos, fue que la eficacia e independencia de ambos poderes judiciales es muy similar y, desde luego, esto lo sabe el pueblo de México y conoce que así es: el Juicio de Amparo realmente funciona y es nuestro mejor escudo frente a la arbitrariedad. Lo anterior no son palabras fáciles, sino hechos y más hechos. Claro que conozco de injusticias en sentencias de Amparo, pero también estoy percatado de que son la excepción. Claro que el Juicio de Amparo no es perfecto y es perfectible, pero funciona, y funciona

bien. En mi opinión, en un futuro próximo deberán revisarse algunos de sus aspectos, para despojarlo de las excesivas formalidades jurídicas con las cuales se le ha recargado. Conste, digo excesivas, porque, como todo recurso y juicio, necesita de formalidades jurídicas, pero únicamente de las necesarias que estén al servicio de la justicia, por y para la justicia y únicamente con la finalidad de poder alcanzar ésta. El Juicio de Amparo nació persiguiendo, entre sus grandes finalidades, el aseguramiento real de la vigencia de los Derechos Humanos en México. Así continúa y así continuará.

Hoy, a ciento cincuenta años de su nacimiento, cuando todavía permea y vigoriza todo el Estado de Derecho en nuestro país, el contenido de la Justicia Constitucional Mexicana se enriquece con otra Institución, muy joven, muy nueva y a la cual le espera, no tengo ninguna duda, un gran desarrollo jurídico, tal y como sucedió con el Juicio de Amparo; me refiero al nacimiento del *Ombudsman* de ámbito nacional, que hace diez meses creó el Presidente Carlos Salinas de Gortari en la figura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión nació para enriquecer el marco jurídico mexicano, jamás para desquiciarlo. Por eso es un *Ombudsman* y por eso sus conclusiones se plasman en Recomendaciones. La Comisión no compite ni usurpa funciones del Juicio de Amparo, sino lo respeta profundamente y viene a auxiliarlo, junto con las otras garantías constitucionales de carácter procesal, en una misma y única finalidad, pero inmensa y hermosa: que cada día se protejan y defiendan mejor nuestros Derechos Humanos, lo cual es el alma y el corazón del fortalecimiento del Estado de Derecho.

Muchos de los procedimientos y los términos que utiliza la Comisión Nacional se inspiran en nuestro Juicio de Amparo, el cual tuvo origen en ideas universales que México moldeó a su realidad y el cual ha evolucionado para proteger y transformar esa propia realidad. En esto, la Comisión Nacional se parece al nacimiento del Amparo. Se inspira en ideas y corrientes universales: las del *Ombudsman*, pero de acuerdo

con nuestra realidad y con los pies en la tierra. Evolucionará también de acuerdo con nuestra realidad y nuestros ideales. No hay marcos jurídicos inmutables, menos tratándose de una institución tan joven.

En múltiples ocasiones me maravillo de la sabiduría de la sociedad mexicana, creo que se debe a esa conjunción de lo occidental y de lo indígena, a siglos y siglos de satisfacciones y de sufrimientos. Hoy, a la distancia de diez meses, me percató que la sociedad mexicana confía en la Comisión Nacional mucho más de lo que la acreditan los hechos realizados en este período. Aún falta mucho camino por recorrer y muchas cosas por mejorar, que serán responsabilidad de todos los mexicanos que creen en esta majestuosa causa. La mayor de todas: la lucha por la dignidad humana y por alcanzar la justicia. Pero la sociedad intuye que se trata de algo importante. Intuye y comprende a la figura del *Ombudsman* y empieza a aceptarla, incluso hasta ese nombre extranjero, difícil de pronunciar, pero que hoy es parte del vocabulario universal, como lo es, por ejemplo, el de *hábeas corpus*.

En la Comisión Nacional estamos inconformes con lo alcanzado en estos meses, pero los logros que se han conseguido, con toda su modestia, son algo, y algo ya representan, y se deben al apoyo de la sociedad y de su creador: el Presidente de la República.

Termino este mensaje con un deseo que expreso con fervor: Que la fortaleza y vigor de este sesquicentenario Juicio de Amparo, de este tan nuestro y universal Juicio de Amparo, ayude a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a transitar los primeros tiempos de su existencia, para que ellos juntos alcancen, en forma por demás satisfactoria, lo que realmente importa a todos los mexicanos, y de lo cual existe un clamor nacional: justicia, justicia y justicia. Justicia más rápida. Justicia que sea realmente justicia. Justicia que dignifique. Mejor justicia. La justicia que merece el pueblo de México.

ENTREGA DEL SEGUNDO INFORME SEMESTRAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

Entrego a usted, señor Presidente, el segundo Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con todos sus anexos. Son dos volúmenes de 892 páginas impresas, mismas que serán ampliamente difundidos para que la sociedad mexicana los conozca.

Durante este segundo semestre se presentaron 1,913 quejas nuevas. Se expidieron 51 Recomendaciones y 24 Documentos de No Responsabilidad a diversas autoridades que fueron señaladas como presuntas responsables de violación de Derechos Humanos y después de la investigación realizada se determinó que esas quejas eran infundadas. Se concluyeron 993 expedientes sin necesidad de Recomendación; 306 a través del procedimiento de amigable composición que incluye la solución a la queja durante su tramitación o por orientación al quejoso.

A 317 personas que acudieron a sus oficinas se les prestó orientación jurídica sobre la forma de solucionar sus problemas particulares.

Las tres autoridades que con mayor celeridad presentaron sus informes fueron: el H. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Gobierno de Chiapas y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y en este aspecto las tres autoridades más incumplidas fueron: la Dirección del Centro de Readaptación Social de Reynosa, Tamaulipas, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Durango.

* Discurso pronunciado al rendir su Segundo Informe como Presidente de la CNDH.
Gaceta, CNDH, núm. 11, junio de 1990.

En el Informe, con detalle, se especifican todas las actividades realizadas durante el semestre y las cifras que se proporcionan tienen su sustento en 16 anexos.

En virtud de que hoy se cumple un año de la creación de esta Comisión Nacional, en el Programa de Quejas se dan algunos datos anualizados, de los cuales resalto que durante el año se presentaron 3,256 quejas de las cuales se concluyeron 1,433; 1,493 se encuentran en trámite y 330 están pendientes de calificación.

En total se expidieron 88 Recomendaciones, algunas dirigidas a más de una autoridad. De ellas, 36 se aceptaron y hay pruebas de su total cumplimiento; 5 fueron no aceptadas; 25 fueron aceptadas y hay pruebas de su cumplimiento parcial; 9 fueron aceptadas pero no hay pruebas de su cumplimiento; 4 no fueron contestadas lo que equivale a su no aceptación, y 9 están en tiempo para ser contestadas.

Las autoridades que no aceptaron las Recomendaciones fueron: la Procuraduría General de la República en dos ocasiones. En una, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Estado de Puebla.

Las autoridades que no respondieron a las Recomendaciones, lo que equivale a su no aceptación, fueron: el Gobierno del Estado de Tamaulipas en tres ocasiones y en una el Juez Mixto de Primera Instancia en Pochutla, Oaxaca.

Para que la sociedad mexicana pueda valorar el número de quejas recibidas, en un año respecto a otros países, menciono las cifras de quejas recibidas, en un promedio anual: en España, 21,000; en Australia, 15,000; en Francia, 6,000; en Gran Bretaña, 4,000; en Suecia, 3,500; en Portugal, 2,200; en Dinamarca, 1,700.

La Comisión Nacional se declaró incompetente en el 17.7% de las quejas recibidas. Este porcentaje es de 88% en Suecia, 85% en Dinamarca, 78% en Gran Bretaña, 62% en Francia, 36% en Australia y 24% en Portugal. Desde luego, para una correcta valoración de los números hay que tomar en cuenta otros elementos que se mencionan en el informe.

Entre algunas de las actividades más sobresalientes de varios programas generales se encuentran: la investigación en la zona "Mixe Alta" dentro del programa de Asuntos Indígenas; la aparición, vivos y sanos de otros nueve presuntos desaparecidos; siete Recomendaciones en el programa de agravios a Periodistas; visitas y diagnósticos de penales extraordinariamente vulnerables lo que está permitiendo que, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, se estén diseñando estrategias para superar este viejo problema, de frente y con decisión; 530 preliberaciones dentro del Programa Nacional de Solidaridad Penitenciaria, donde esta Comisión Nacional interviene en el grupo interinstitucional; la instrumentación, en colaboración con la mencionada Secretaría de Gobernación, de la cuarta etapa de la amnistía y el indulto del actual Gobierno de la República; los primeros resultados del programa sobre la violación de Derechos Humanos de los trabajadores migratorios; múltiples cursos de capacitación; innumerables eventos de divulgación, educación y cultura de los Derechos Humanos, incluidas las publicaciones.

La Comisión Nacional continuó demostrando su carácter apolítico y apartidista. Ha sido sumamente satisfactorio comprobar que los partidos políticos y la gran mayoría de los organismos no gubernamentales pro-Derechos Humanos han respetado y comprendido que la Comisión Nacional no puede intervenir en las disputas políticas del país porque entonces se lesionaría su autoridad moral y, en consecuencia, se destruiría.

La actuación de la Comisión Nacional es de carácter humanitario y jurídico, no político. No fue difícil rechazar los pocos intentos que hubo para politizar a la Comisión Nacional.

Asimismo, se ha comprendido y se ha respetado, por regla general, el carácter imparcial y de impulsor de la justicia de la Comisión Nacional. Sin embargo, no puede negarse que sí se le ha tratado, por excepción, de presionar como ha sido con el caso de una huelga de hambre en un reclusorio del país. Para la Comisión Nacional sólo hay una verdad: la que se deriva del expediente y de la valoración de las pruebas. Esa verdad jamás la matizará o modificará por presiones que se le quieran hacer,

vengan de donde vengan. Cuando la Comisión Nacional no está segura de sus pruebas, continúa investigando y cuando ya lo está, actúa de inmediato. Luego, la Comisión Nacional como *Ombudsman* no negocia. La verdad no se negocia. Quien desea negociar con la Comisión Nacional no entiende su naturaleza y no tiene por ella el más mínimo respeto.

La situación de los Derechos Humanos que la Comisión Nacional conoce es la que se deriva de los expedientes que estudia e investiga. Esa situación se expone en los informes y sus anexos. Toda esa información la hace pública. Para la Comisión Nacional no hay secretos. La Comisión Nacional reconoce los aspectos positivos respecto al cumplimiento de los Derechos Humanos que hay en el país; respecto a los problemas relacionados con ellos, los expone claramente con el ánimo de ayudar a resolverlos.

No puede negarse que aún existen autoridades insuficientemente comprensivas a la causa de los Derechos Humanos. En este informe con gran claridad se les identifica. Desde quienes no presentan los informes que se les solicitan, hasta quienes no contestan las Recomendaciones y quienes desconocen la naturaleza del *Ombudsman*, como sucede con algunos jueces que alegan que por no ser la Comisión parte en el juicio, no se le entregan copias de los documentos que solicita. Sin embargo, cada día más, es mayor el número de autoridades que auxilian a la Comisión Nacional; más informes están llegando dentro de los términos reglamentarios, más quejas se solucionan a través de la amigable composición, más Recomendaciones se aceptan con celeridad. En esta forma, la actitud de las autoridades incumplidas y morosas, resalta aún más.

La independencia de la Comisión Nacional es una realidad y lo es respecto al gobierno federal y a los gobiernos de las entidades federativas, de los partidos políticos, de las organizaciones sociales y de las propias organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos.

Se continuará trabajando con todo entusiasmo e intensidad.

La Comisión Nacional es como un joven que puede cargar una piedra de 100 kilos y algunos sectores han pretendido que

cargue una de mil. El esfuerzo consistirá en tratar de cargar la piedra más pesada que nuestras fuerzas físicas y mentales permitan.

Tengo una solicitud que hacer a la sociedad mexicana: que trate de estar mejor informada de las labores de la Comisión Nacional, que lea nuestros textos, que los analice, los valore y los critique. La Comisión Nacional ha diseñado acciones para difundir lo que realiza y que llegue esta información a toda la sociedad, aunque admito que aún no se logra plenamente tal objetivo.

La sociedad y usted, C. Presidente de la República, creador de esta Comisión Nacional, nos han acompañado y apoyado decididamente durante estos meses. Muchas, pero muchas gracias. Hoy les entregamos este Segundo Informe con los resultados obtenidos. Corresponde a ustedes, analizarlo y evaluarlo.

Expreso mi más sincero agradecimiento a los distinguidos miembros que integran el Consejo de la Comisión por todo el tiempo, entrega y talento que le dedican a la misma en ese cargo de carácter honorífico.

Resalto la extraordinaria labor realizada por el equipo de la Visitaduría de esta Comisión, encabezado por el Visitador General. Su profesionalismo, organización, responsabilidad y entrega apasionada al trabajo, hizo posible muchos de los resultados de los cuales se da cuenta en el presente Informe.

No tengo ninguna duda de que la Comisión Nacional ya echó raíces profundas en el pueblo mexicano. Llegó para arraigarse. Llegó para auxiliar a que nuestro Estado de Derecho se perfeccione y a que exista una mejor impartición de Justicia. En la prolongada y áspera lucha del pueblo mexicano por alcanzar la Justicia, la Justicia real y auténtica, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene ya y lo tendrá más, un lugar destacado en esta causa que es una de las mejores y más preciadas para nuestra sociedad.

LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: JORNADA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR*

Comienzo estas breves palabras con varios agradecimientos. Primero, en forma muy especial a la prestigiada Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior por haber aceptado copatrocinar con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esta Jornada sobre los Derechos Humanos en México. Segundo, que nos acompañe en esta inauguración y sea testigo de honor de la firma del convenio entre ANUIES y la CNDH, el señor Secretario de Educación Pública, Lic. Manuel Bartlett Díaz. Tercero, la presencia de los rectores y los directores de universidades e institutos de educación superior de todas las latitudes del país. Cuarto, la participación de distinguidos especialistas en las conferencias y en la mesa redonda.

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos esta Jornada es muy importante por diversas causas. Con ella concluimos las actividades del segundo semestre de su existencia. En unos días más, informaremos públicamente a la sociedad y al señor Presidente de la República sobre los resultados obtenidos en estos últimos seis meses de labores.

La Comisión Nacional tiene entre sus programas promover la divulgación, educación y cultura de los Derechos Humanos. Este es un campo muy grande y donde afortunadamente muchas instituciones están laborando y bien en nuestro país. La Comisión Nacional viene a unir sus esfuerzos a aquéllas. En esta amplia área, las universidades e institutos de educación supe-

* Discurso pronunciado durante la ceremonia de inauguración del Simposio Organizado por la CNDH y la ANUIES, el 31 de mayo de 1991, *Gaceta*, CNDH, núm. 14, junio de 1991.

rrior han venido trabajando con ahínco y tesón. Son precisamente estas hermosas instituciones quienes pueden impulsar en forma destacada la educación y la cultura de los Derechos Humanos. Siempre lo han hecho: en la docencia, la investigación, y la difusión de la cultura. Muchos de los que trabajamos en la Comisión Nacional somos universitarios, varios son actualmente funcionarios, muchos son profesores e investigadores. Muchos hemos aprendido todo lo que sabemos en esas casas de cultura. Por todo ello, este evento, y no son simples palabras, sino hechos y emociones, tiene un significado muy especial para la Comisión Nacional y para quienes trabajamos en ella.

La educación superior y sus instituciones, son una de las obras más acabadas de la mente y de la voluntad del ser humano, y el que ellas estén cada día más comprometidas con una de las grandes causas en favor de la dignidad humana, no puede tener otra consecuencia que resultados muy positivos para los habitantes del país. Así, señores rectores y señores directores, muchas, pero muchas gracias por su presencia y su ánimo de participar en esta Jornada, de la cual estoy seguro saldremos fortalecidos en nuestra convicción, la de todos nosotros, de luchar por una mejor protección y defensa de los Derechos Humanos.

Entre los actos que más nos satisfacen de los últimos meses se encuentran la firma de los convenios de colaboración con las Universidades Nacional Autónoma de México y la Autónoma de Sinaloa, así como la aparición de un buen estudio comparado sobre el *Ombudsman* que se coeditó con la Facultad de Derecho de la UNAM.

La idea vertebral de esta Jornada consiste en escuchar e intercambiar experiencias, conocer qué están haciendo muchas instituciones de educación superior en el campo de los Derechos Humanos, escuchar pensamientos que produzcan acciones, un acercamiento al conocimiento de qué es un *Ombudsman*, en fin, un evento académico que delinee las perspectivas de colaboración entre nosotros y refuerce las que hoy ya existen que son de por sí importantes. En otras palabras: esencial ha sido y es

el papel de las instituciones de educación superior en la difusión, la educación y la cultura de los Derechos Humanos. Qué bueno, pero aún puede ser más vigorosa. Ello todavía será mejor.

La preocupación expuesta en estos párrafos, da un gran salto para ubicarse también en el nivel de primaria. Con la Secretaría de Educación Pública se está estudiando la posibilidad de reforzar y sistematizar los conocimientos que sobre Derechos Humanos contienen los libros de texto gratuito. En este proyecto se trabaja conjuntamente y con convicción.

Así, de la primaria a la educación superior en nuestro país, corren aires claros de que es necesario incrementar la educación, la cultura y la divulgación de los Derechos Humanos. Esta es una decisión de la sociedad, la cual exige, participa y contribuye. Las universidades e institutos de educación superior se están sumando a esta gran causa y cruzada. La presencia de ustedes hoy y aquí es prueba irrefutable de ello. La sociedad ha apostado por un México más civilizado, lo que incluye la lucha por los Derechos Humanos que en nuestro país ha sido y es medio, instrumento, finalidad y meta. Así ha sido y así continuará siendo.

LOS ABOGADOS MEXICANOS Y EL OMBUDSMAN*

Me es muy grato asistir a los trabajos del primer simposio “Los Abogados Mexicanos y el *Ombudsman*”, que conjuntamente promueve la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Gobierno del Estado de Nuevo León y las facultades de derecho de esta entidad federativa.

Con eventos de esta naturaleza se pretende contribuir a lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en nuestra Constitución y leyes e impulsar el desarrollo de otros derechos que nuestra evolución social, económica y cultural demanda. En esta tarea se requiere del esfuerzo compartido de todos los sectores sociales y, fundamentalmente, de la labor de los abogados mexicanos, como difusores y defensores de los Derechos Humanos y como promotores de la justicia.

Al realizar este tipo de eventos se pretende un cambio de actitud del individuo, para que alcance la íntima convicción de que la defensa de los Derechos Humanos es el fundamento y la finalidad de la vida individual y social. Las instituciones que han convocado a este foro, lo han hecho conscientes de que la figura del *Ombudsman* no viene a sustituir de ninguna manera y por ningún motivo al Poder Judicial, al juicio de amparo, ni a los abogados encargados de hacer valer el derecho por otros medios.

La defensa y promoción de los derechos inherentes de la persona humana corresponde de manera primordial a los jueces y tribunales. La Comisión Nacional nació para enriquecer y

* Palabras de inauguración del simposio del mismo nombre, organizado por la CNDH y el gobierno del Estado de Nuevo León y que tuvo lugar los días 20 y 21 de junio de 1991 en la ciudad de Monterrey, N. L. *Gaceta*, CNDH, núm. 12, julio de 1992.

completar el marco jurídico mexicano, no para desquiciarlo. No compite ni usurpa funciones de ninguna institución jurídica; su única finalidad es colaborar para que cada día se protejan y defiendan mejor nuestros Derechos Humanos.

La Comisión Nacional está inspirada en ideas y corrientes universales: la del *Ombudsman*, pero de acuerdo con nuestra realidad y nuestros ideales. Viene a dar respuesta a aquellas situaciones en las que la acción de los procedimientos formales no protege con prontitud y suficiencia al individuo.

En razón de lo anterior se incluyeron en la temática de este evento sobre el *Ombudsman* y sus perspectivas en México, los límites que éste tiene ante el Poder Judicial, las garantías individuales y el juicio de amparo, habiéndose invitado a participar como exponentes a distinguidos miembros del Poder Judicial, de la Academia y de la práctica jurídica, a quienes agradecemos mucho su aceptación y que nos acompañen en este evento.

En días pasados rendí ante el C. Presidente de la República y ante la sociedad, simbolizada en la presencia de los medios de comunicación masiva y de los organismos no gubernamentales pro-defensa de los Derechos Humanos, el Segundo Informe Semestral de Labores de la Comisión Nacional. En él reiteré una promesa e hice una petición que ahora formulo nuevamente ante ustedes. La promesa: se continuará trabajando con todo entusiasmo e intensidad. La solicitud: que la sociedad trate de estar mejor informada de las labores de la Comisión Nacional, que lea nuestros textos, que los analice, los valore y los critique.

Quiero decirles que los miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que asistimos a este evento, hemos venido a escucharles. Queremos continuar nuestra labor, nutriéndonos del pensamiento y de la experiencia de quienes están en las trincheras de la justicia, y por eso les solicito que se hable con toda claridad y con toda verdad.

Este foro no constituye un evento aislado; forma parte de un programa amplio de relaciones y de intercambio de opiniones con la sociedad civil, y especialmente con los abogados de

México. Desde meses atrás se han venido firmando convenios de colaboración con diversas barras, colegios y federaciones de abogados de la República Mexicana. Para ello no hemos seguido otro criterio que el de buscar aquellas asociaciones profesionales que coinciden en unir esfuerzos con esta Comisión Nacional para el fortalecimiento del Estado de Derecho y la mejor defensa y protección de los Derechos Humanos.

Con este criterio seguiremos firmando más convenios y, sobre todo, estableceremos conjuntamente acciones concretas para lograr resultados en esta hermosa tarea.

Termino estas palabras deseando que este simposio sea un verdadero éxito y que rinda frutos positivos, para que instituciones tan novedosas en nuestro sistema jurídico mexicano, como lo son las Comisiones o Procuradurías Locales y esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, tengan un gran desarrollo jurídico para lograr, todos juntos, una mejor impartición de la justicia. La justicia a que tienen derecho y la cual merecen todos los mexicanos.

PRESENTACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE REFORMAS LEGISLATIVAS*

I. El 7 de junio de este año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos hizo público su programa de trabajo para el tercer semestre de actividades —junio-diciembre de 1991—, programa al que se le dio amplia difusión y que fue publicado en su *Gaceta* del propio mes de junio, donde se incluyó en el punto doce el capítulo relativo a estudios legislativos. Sobre este particular, todo el país conoce que la Comisión Nacional ha venido laborando, y le es extraordinariamente grato entregar a usted, Sr. Presidente, el día de hoy, diversos anteproyectos legislativos en los cuales han colaborado muy distinguidos juristas mexicanos, muchos de los cuales nos acompañan en esta ceremonia, y a quienes expreso el agradecimiento de la Comisión Nacional.

Los anteproyectos que le entrego son los siguientes: una nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, reglamentaria de los artículos 20 y 22 constitucionales; Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; reformas al Código Penal Federal; reformas a los Códigos de Procedimientos Penales, tanto federal como del Distrito Federal, y reformas a la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal.

II. Los aspectos más sobresalientes del anteproyecto de la nueva Ley sobre la Tortura, son:

1. Se le incorporan las recientes reformas a los códigos procesales, en virtud de las cuales la confesión sólo es válida si se

* Discurso pronunciado en la ceremonia que tuvo lugar en la Residencia Oficial de Los Pinos. *Gaceta*, CNDH, núm. 16, noviembre de 1991.

rinde ante el Ministerio Público o el juez y en presencia del defensor o una persona de confianza del declarante y, en su caso, de un traductor.

2. Se consagra el principio de la invalidez de las pruebas obtenidas por medios ilícitos.

3. Se ajusta la punibilidad a la gravedad de la conducta delictiva. La actualmente prevista es muy baja y alienta la impunidad.

4. Se establecen criterios para el pago de la reparación del daño, y se fija la obligación solidaria de las autoridades gubernamentales.

III. Los aspectos más sobresalientes del anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son:

1. Se le establece como organismo público descentralizado, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

2. Se establece la participación del Senado de la República en el nombramiento de los principales servidores públicos y de los consejeros de la Comisión Nacional.

3. Se diseñan diversas garantías para la autonomía del trabajo de los principales servidores públicos de la Comisión Nacional.

4. Se precisan todos los aspectos de los procedimientos que se deben llevar a cabo, bajo los principios de inmediatez e informalidad.

5. Se le dota de atribuciones en todo lo relativo a esos procedimientos, para que pueda realmente cumplir con sus funciones.

IV. Los aspectos más sobresalientes del anteproyecto de reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, son:

1. Se considera que, del universo de las conductas antisociales, sólo deben sancionarse penalmente aquellas que realmente

son graves, y que el derecho penal debe ser empleado como último recurso ahí donde no basten las normas del derecho civil o las del administrativo. Estas ideas inspiran la redacción de nuevos artículos o partes de ellos.

2. Se despenalizan algunas conductas actualmente sancionadas con pena de prisión las cuales, dada su escasa gravedad y la circunstancia de que no lesionan ningún bien jurídico de importancia, nunca debieron considerarse delictivas, sino como faltas administrativas, tales como las figuras de vagancia y malvivencia y las violaciones a los reglamentos de tránsito.

3. Se propone que algunos delitos, que actualmente se persiguen de oficio, pasen a ser de querrela necesaria, a fin de que proceda el perdón del ofendido. Se trata de hipótesis en las que el afán comunitario de justicia no implica la exigencia de prisión, siempre y cuando se repare el daño satisfactoriamente. Es el caso de la apertura y la intercepción de comunicación escrita, las amenazas, el abandono de atropellado, las lesiones leves y los delitos patrimoniales —salvo el robo, el despojo realizado por grupos de más de 5 personas y el despojo reiterado—. Esta propuesta significa el reconocimiento de que los hombres pueden llegar, tratándose de ciertos bienes, a razonables fórmulas de solución particular, que logren el doble objetivo de que se repare el daño causado y de que no tenga que acudir a la retribución punitiva.

4. Se aumentan —en 35— los casos en que el juez puede optar por una sanción no privativa de libertad.

5. Se fija, como criterio que ha de seguir el juez para imponer la pena de prisión, que ello sea ineludible a los fines de justicia, prevención general y prevención especial.

6. Se incrementan las hipótesis en las cuales, por motivos humanitarios, el juez puede prescindir de la pena privativa o restrictiva de libertad. Al supuesto ya previsto de que el sujeto activo hubiese sufrido consecuencias graves en su persona, se agregan los de senilidad y precario estado de salud.

7. Las anteriores reformas se inspiran en los planteamientos de la doctrina penal contemporánea, de que la pena privativa

de libertad debe ser para quienes realmente la merezcan, que para diversos delitos leves y cuyos autores no presentan peligrosidad social alguna o de escasa importancia, las sanciones a los ilícitos cometidos deben ser penas diferentes a la privación de la libertad.

En estos aspectos la Comisión Nacional ha sido muy cuidadosa y escrupulosa: ninguna de las reformas que propone, implica algún peligro para la sociedad; al contrario, persigue una sociedad más justa, donde la pena sea proporcional al delito cometido, pero que ninguna persona sea privada de su libertad si no se ha hecho, con sus infracciones, acreedora a ello.

V. Los aspectos más sobresalientes del anteproyecto de reformas a los códigos federal de procedimientos penales y al del Distrito Federal, son:

1. Se introducen nuevas modalidades de garantías para el otorgamiento de la libertad provisional: el pago diferido de la caución, a plazos, o mediante prenda o hipoteca.

2. Se incrementa el ámbito de posibilidades de libertad provisional bajo protesta.

Con esos artículos se combatirá una injusticia social, a saber: que de las personas inculpadas por el mismo delito unas permanezcan en prisión porque no pueden pagar la garantía económica, y otras fuera de ella porque sí pueden hacerlo.

La Comisión Nacional toma en cuenta el grave problema que significa el hecho de que las dos terceras partes de los internos no son aún sentenciados y considera, además, que la prisión preventiva debe reservarse a los inculpados por delitos que atacan gravemente a los bienes jurídicos más importantes. De no tratarse de estos casos, la prisión preventiva es injusta —pues se sufre sin previa condena judicial— y claramente es, en esos casos, innecesaria.

VI. En cuanto a los aspectos más sobresalientes del anteproyecto de reforma a la Ley que crea los Consejos Tutelares para

Menores Infractores en el Distrito Federal, se debe tener presente que la actual Ley consagra un sistema de excepción incompatible con las garantías constitucionales de seguridad jurídica y con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, porque:

- a) Establece medidas cuya imposición no requiere de la realización previa de una conducta prohibida jurídicamente;**
- b) Las medidas son indeterminadas, tanto porque no están previstas en texto legislativo alguno como porque no tienen una duración limitada;**
- c) La imposición de dichas medidas no exige un procedimiento que cumpla con las formalidades esenciales de un juicio penal.**

La Comisión Nacional considera inadmisibile que se prive a los menores de garantías en aras de su supuesta protección y readaptación. Por ello es que propone:

1. Se introduzca un sistema totalmente apegado a los principios de legalidad y de proporcionalidad, para que la imposición de medidas coactivas sólo proceda para las conductas prohibidas explícitamente, y la intensidad y duración de las mismas guarde relación específica con la gravedad de la conducta sancionada.

2. Se limite la posibilidad de privación de libertad a los menores únicamente a aquellos supuestos de conductas antisociales de extrema gravedad.

3. Se consagre la totalidad de las garantías y las formalidades esenciales a un procedimiento penal democrático, como son, entre otros: los derechos a defenderse, a proponer pruebas con toda libertad y a interponer recursos.

Señor Presidente:

Todas las propuestas anteriores persiguen una sola finalidad: una mejor protección y defensa de los Derechos Humanos. Los cambios legales no modifican la realidad de la noche a

la mañana, pero sí son un instrumento muy útil para el cambio social y el de las mentalidades. Creemos en el valor del Derecho, el que realmente tiene, y no como una panacea que todo remedia. La lucha por los Derechos Humanos tiene múltiples facetas y hay que atacar todas, absolutamente todas, si se quiere realmente triunfar, pero la jurídica es, sin lugar a dudas, muy importante; por ello es que esta Comisión Nacional se ha abocado desde su creación a formular propuestas legislativas, y desde el mes de junio de este año, como es del dominio público, a preparar, discutir y afinar los anteproyectos que hoy ponemos a su consideración.

Estos anteproyectos están dentro del espíritu con que ha venido laborando la Comisión Nacional: mucha, pero mucha información a la sociedad mexicana. Pocas palabras y resultados y más resultados. Hoy, la Comisión Nacional le entrega los resultados de su programa de estudios legislativos del presente semestre.

INTRODUCCIÓN AL INFORME SOBRE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS EN SU TRÁNSITO HACIA LA FRONTERA NORTE, AL CRUZARLA Y AL INTERNARSE EN LA FRANJA FRONTERIZA SUR NORTEAMERICANA*

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene conocimiento de violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, en particular los indocumentados, tanto en su tránsito hacia la frontera norte como al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur de Estados Unidos. Este conocimiento ha sido posible gracias a las quejas recibidas por la propia Comisión Nacional y las informaciones proporcionadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores y por organizaciones no gubernamentales mexicanas y estadounidenses, comprometidas con la defensa de los Derechos Humanos de esos trabajadores migratorios.

La finalidad del presente Informe responde al requerimiento de que la Comisión Nacional cuente con un diagnóstico claro y documentado de las violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos tanto en México como en Estados Unidos, que le proporcione elementos confiables y precisos para fundamentar una serie de Consideraciones, cumpliendo además con un aspecto importante de su reglamentación jurídica.

Las principales razones por las que el sujeto del presente Informe es el trabajador migratorio mexicano, primordialmente

* CNDH, México, 1991, 195 pp.

el indocumentado, que se dirige hacia Estados Unidos, responden, en primer lugar, a una consideración sobre su peculiar vulnerabilidad que tiene que ver con el hecho de que mientras más se aleja de su lugar de origen, menos recursos tiene a su alcance para protegerse del ejercicio abusivo de la autoridad, colocándose a menudo frente a ella en un estado de práctica indefensión. Esta aseveración, que puede parecer temeraria, está fundada en estadísticas como se verá en el cuerpo de este Informe.

En segundo lugar, debe mencionarse el carácter especialmente complejo de la protección de los Derechos Humanos de estos trabajadores, principalmente los indocumentados, debido a la existencia de dos tratamientos distintos en México y en Estados Unidos, del fenómeno migratorio, en particular por lo que se refiere a los métodos utilizados para detener al extranjero que es detectado en el momento de ingresar al territorio de uno de estos Estados sin la documentación debida.

Si bien tanto de acuerdo con el artículo 103 de la Ley General de Población de México, como de la sección 1325 de la Ley de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, la entrada indocumentada a cada uno de los territorios nacionales constituye un delito que merece pena de cárcel, en México a la comisión de este delito se le da un seguimiento fundamentalmente administrativo, en tanto que en Estados Unidos este hecho deriva, en ocasiones, en una actuación más orientada a la persecución de tipo criminal. Esta práctica faculta a la autoridad migratoria estadounidense, mediante diferentes ordenamientos jurídicos secundarios, a combatir el fenómeno de la entrada sin documentos, utilizando un amplio poder discrecional, el cual ha llevado a que aun cuando se hayan registrado algunos casos de uso excesivo de la fuerza e incluso de armas letales al aprehender a un indocumentado, los agentes responsables del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (SIN) hayan sido generalmente exonerados. En México, la policía migratoria no sólo no suele hacer uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones, sino que se encuentra desarmada a partir de enero de 1989.

Así, debido a que una de las causas fundamentales de la violación de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos, radica en esa especie de discrecionalidad excesiva de la que en ocasiones parece gozar la autoridad migratoria estadounidense, y que a menudo da como resultado que los canales tradicionales mexicanos de protección al trabajador migratorio resulten insuficientes, se siente la necesidad de utilizar, en forma adicional, otras instancias del Estado mexicano, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para coadyuvar al logro de una efectiva protección y defensa de los Derechos Humanos de esos trabajadores. Ese, y no otro es el objetivo del presente Informe. Es decir, busca completar y de ninguna manera substituir la acción de la autoridad mexicana competente, al tiempo que sensibilizar en el exterior sobre la necesidad de que el trabajador migratorio, independientemente de su condición legal o indocumentada, sea tratado con dignidad y respeto.

Por otro lado, puesto que se tiene evidencia de que en México la extorsión policiaca constituye la principal violación de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede, igualmente, contribuir al diseño de medidas que complementen aquellas instrumentadas por la autoridad mexicana correspondiente, con miras a erradicar esta lamentable práctica.

Debe advertirse que aunque se está consciente de ellas, de ninguna manera se pretende realizar un estudio exhaustivo de la totalidad de las violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, ni de todos los lugares donde éstas se registran. Es decir, en este Informe no se abordan violaciones en ambos lados de la frontera relacionadas con cuestiones laborales, de seguridad social, y otras donde esta Comisión Nacional no se encuentra facultada para intervenir, de acuerdo con con su reglamentación jurídica. Tampoco se incorporan sucesos acontecidos más allá de la franja fronteriza sur norteamericana.

Las razones de este acotamiento tan preciso no tienen que ver exclusivamente con la competencia de esta Comisión Nacional, sino también con la forma y los momentos en que se percibe que la vulnerabilidad del trabajador migratorio mexicano a la que se ha hecho referencia, resulta más patente: en México, al entrar en contacto con elementos de diversas corporaciones policiacas que lo amedrentan y extorsionan durante su tránsito hacia la frontera norte; en Estados Unidos, al exponerse a la detección y acción, que puede ser inclusive violenta, algunos agentes de la autoridad migratoria estadounidense al momento de cruzar la línea divisoria e internarse en la franja fronteriza sur de ese país.

En el presente Informe, a esas acciones violatorias de la autoridad mexicana y estadounidense, se les denomina genéricamente violencia cometida por algunos agentes de la autoridad, a fin de resaltar tanto el hecho de que ésta se origina en la conducta de un agente gubernamental, como para incorporar, bajo este término, “acciones físicas o morales lo suficientemente eficaces para anular la capacidad de reacción de la persona sobre quien se ejerce”.¹ Así, en esta categoría se incluye una amplia gama de violaciones que va desde el homicidio hasta la extorsión, el robo y el maltrato, amparados en los símbolos que detentan los agentes de la autoridad. Se excluyen, sin embargo, otras violaciones que se conocen y afectan a los trabajadores migratorios mexicanos, primordialmente indocumentados, y a sus familias, en particular una vez que se han internado en territorio estadounidense, como pueden ser la explotación por sus empleadores, y especialmente la discriminación y en ocasiones el despojo de que esos trabajadores son objeto en el área de los servicios públicos a los que tienen derecho, pues pagan impuestos. El no tratamiento de estas cuestiones en el presente Informe tiene que ver con su alcance inicial y no con una falta de interés por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¹ Definición tomada del *Diccionario de Derecho* de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, México, Editorial Porrúa, S. A., 1991, p. 501.

La violencia cometida por agentes de la autoridad debe ser distinguida de aquella cometida por particulares, y en la que no se abunda en este Informe a fin de apegarse a la definición de violación de Derechos Humanos, según la cual ésta implica, necesariamente, una acción imputable al Estado y a sus agentes. Sin embargo, debe señalarse que desde la perspectiva de esta Comisión Nacional, ambos tipos de violencia se consideran altamente nocivos y atentatorios contra la dignidad de la persona humana.

A partir de lo expuesto hasta aquí sobre las razones, la finalidad y el alcance del presente Informe, se consideró necesario iniciar el tratamiento del tema con un primer capítulo que plantea que la migración es un fenómeno antiguo y universal, que ha implicado ventajas tanto para el país de origen como para el receptor.

La intención última de este capítulo inicial es señalar que, en tanto que fenómeno internacional, la migración no es una cuestión privativa de la relación México-Estados Unidos, si bien en estas páginas se aborda el tema poniendo, por supuesto, el énfasis más en algunas de sus consecuencias que en sus causas. Para resaltar aún más el carácter internacional del fenómeno, baste recordar al respecto la migración centroamericana hacia México, cuyo tratamiento no es abordado en este Informe, pero que plantea algunos retos similares a los de la migración mexicana hacia Estados Unidos, que deben ser resueltos con congruencia por el gobierno mexicano.

Además del carácter internacional de la migración, y de las especificaciones de aquella que desde México se dirige hacia Estados Unidos, lo que se quiere destacar en este primer capítulo, por su impacto nocivo en términos de conducta social y de manera concreta por la forma negativa en que puede afectar a la relación bilateral, es la persistencia que se observa en ciertos sectores de la población estadounidense de prejuicios en contra de los trabajadores migratorios mexicanos, que en ocasiones han redundado, lamentablemente, en situaciones violentas.

Para documentar esas conductas en este Informe, se utilizan materiales de origen norteamericano que si bien responsabili-

zan de esas actitudes a sectores minoritarios y bien identificados de la sociedad civil estadounidense, no niegan su peligrosidad ni permiten exonerar del todo a algunos agentes de la autoridad de ese país, que en ocasiones ejercen también prácticas discriminatorias en forma directa, y que en otras, indirectamente las propician con su falta de interés y colaboración.

El segundo capítulo, que se refiere únicamente a la realidad mexicana, identifica a la extorsión policiaca como el principal acto de violencia cometido por algunos agentes de la autoridad, al que se enfrenta el trabajador migratorio mexicano en su tránsito hacia la frontera norte. En el mismo se aprecia que miembros de diversas corporaciones policiacas mexicanas participan de esta práctica lesiva.

Este capítulo encuentra su apoyo tanto en estudios de corte académico, como en la constatación que del fenómeno hizo la Comisión Nacional de Derechos Humanos a partir de una encuesta realizada en el área de San Diego, California, que es por donde cruza más de la mitad de los trabajadores migratorios mexicanos que se dirigen hacia Estados Unidos. El simple hecho de levantarla proporcionó importantes elementos cualitativos a esta Comisión Nacional.

El tercer capítulo se refiere a la violencia cometida en la frontera sur de Estados Unidos contra el trabajador migratorio mexicano, principalmente el indocumentado. Para su mejor tratamiento cuenta con dos apartados. El primero aborda someramente el problema de la violencia de particulares, mientras que el segundo tiene que ver con la violencia cometida por algunos agentes de la autoridad de ese país, resaltando en este último caso lo que se considera es la esencia del desacuerdo en las posiciones de México y Estados Unidos: el exceso de discrecionalidad que se deriva de la amplitud de facultades otorgadas a la autoridad migratoria estadounidense por ordenamientos jurídicos secundarios.

Para respaldar el contenido de este capítulo, en particular la violencia cometida por algunos agentes de la autoridad estadounidense, se tuvo acceso a informaciones proporcionadas

por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Igualmente valiosas resultaron aquellas suministradas por diversas organizaciones no gubernamentales que en ambos lados de la frontera reúnen, sin fines de lucro, a miembros de la sociedad civil interesados en coadyuvar a la protección de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios.

Es importante destacar que si bien los datos oficiales son más claramente demostrables, pues no sólo contienen información precisa sobre los mexicanos perjudicados, sino que se refieren a casos que ya han sido gestionados ante las autoridades estadounidenses competentes, los datos proporcionados por las organizaciones no gubernamentales permiten confirmar, por medio de canales no oficiales, tanto mexicanos como norteamericanos, la existencia de diversas violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos, en particular de los indocumentados.

Adicionalmente, debe reconocerse que en la medida en que ese trabajador migratorio se acerca también a este tipo de organizaciones, algunas de ellas incluso de carácter religioso, la información proporcionada por las organizaciones no gubernamentales, complementa el registro oficial que de tales violaciones lleva la Secretaría de Relaciones Exteriores. En ese sentido resultó igualmente de utilidad la encuesta levantada por esta Comisión Nacional, a la que se hacía referencia, ya que no sólo generó elementos de juicio para una confirmación adicional sino que le permitió obtener un mayor grado de sensibilidad del problema, al entrar directamente en contacto con los trabajadores migratorios mexicanos.

La sección de Consideraciones del presente Informe cuenta con tres apartados. En el primero de ellos, se manifiesta que sería conveniente revisar y consolidar aquellas acciones emprendidas por el gobierno de México para abatir la extorsión policiaca y otros actos ilícitos de que son objeto los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, así como reforzar los mecanismos tradicionales de protección de los Derechos Humanos de los mexicanos en Estados Unidos.

y completarlos con otros que no tengan incidencia directa en la relación diplomática bilateral y que por ello puedan resultar más expeditos y eficaces. En este marco, esta Comisión Nacional, que siempre se esfuerza por actuar con imparcialidad y autonomía, puede desempeñar un papel de utilidad.

El segundo, se refiere a aquellas acciones conjuntas, mexicano-estadounidenses, que se consideran convenientes y que podrían emprenderse para abatir el problema de la violencia en la frontera, naturalmente a través de los canales diplomáticos.

El tercer apartado busca contribuir al proceso de crear conciencia en diferentes sectores de la sociedad norteamericana, seguramente desconocedores de estas violaciones de derechos, sobre lo nocivo del ejercicio de la violencia en contra del trabajador migratorio mexicano, y la urgente necesidad de combatir esas prácticas.

Las Constituciones de ambas naciones consagran un conjunto de derechos y garantías individuales que nada tienen que ver con el carácter legal o indocumentado del extranjero en el país. El respeto a la vida y a la integridad de la persona humana es claramente el principio rector de ambos ordenamientos jurídicos fundamentales. Además, este principio se encuentra refrendado por importantes instrumentos internacionales.

Desde esa óptica destacan los contenidos al respecto en la Declaración Universal de Derechos Humanos: en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y en otros instrumentos igualmente relevantes. Es claro que el tratamiento del tema alcanza su máxima expresión en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, aprobada por consenso el 30 de noviembre de 1990 en la Asamblea General de Naciones Unidas, y en cuya elaboración, por cierto, participaron intensamente las delegaciones mexicana y estadounidense a lo largo de los 10 años que duró el proceso. Debe destacarse que únicamente Marrue-

cos y México han firmado, hasta el momento, la última Convención Internacional mencionada.

Es importante señalar que, al margen de los aspectos formales a los que se refieren los párrafos anteriores, es un hecho que en aras de salvaguardar la armonía y la buena relación bilateral, el gobierno mexicano y el estadounidense han iniciado ya la puesta en marcha de algunas medidas tendientes a resolver el problema de las violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, con las que trata este Informe.

Por lo que toca al gobierno mexicano, resaltan aquellas acciones como el Programa Paisano (1989) y el establecimiento del Grupo Beta (1990), orientados a combatir, respectivamente, la violencia cometida por algunos agentes de la autoridad en contra de los trabajadores migratorios mexicanos, expresada principalmente en la extorsión policiaca, y aquella ejercida por particulares en la frontera norte de México.

Por lo que se refiere al gobierno norteamericano, es importante destacar que el Federal Bureau of Investigation (FBI) ha alcanzado logros significativos en su mandato de hacer cuanto sea necesario, a fin de identificar a aquellos grupos de civiles que, en Estados Unidos, utilizan prácticas discriminatorias y violentas en contra de los mexicanos, así como de cooperar con las autoridades de México, en el esclarecimiento de hechos que involucren a algunos agentes de la autoridad estadounidense y que pueden estar vinculados con acciones violatorias de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos.

Si bien todos estos esfuerzos son perfectibles, muestran una clara voluntad de acción de ambos gobiernos de encontrar vías cada vez más eficaces para que las autoridades de los dos países corrijan aquellas prácticas violatorias de los Derechos Humanos a que se ha hecho alusión.

El presente Informe se completa con una serie de anexos estadísticos, gráficos, y descriptivos que sustentan y fundamentan las afirmaciones y Consideraciones en él vertidas. Estos anexos se incluyen en su parte final.

Por último, la Comisión Nacional reconoce los esfuerzos de su Secretaría Ejecutiva, cuya titular es la Embajadora Rosario Green, en la elaboración de este Informe.

ENTREGA DEL TERCER INFORME SEMESTRAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

Ha sido muy grato, Sr. Presidente, haberle entregado el Tercer Informe Semestral, en tres volúmenes de 1,685 páginas impresas, así como la Propuesta, Reporte y Recomendaciones sobre el Sistema Penitenciario Mexicano y un ejemplar de todas las publicaciones que se editaron durante este semestre.

De las actividades desarrolladas en el semestre junio-diciembre del presente año, destacaré únicamente algunas; pero de todas se da cuenta cabal en el Informe y sus anexos, los cuales serán ampliamente difundidos para el buen conocimiento de la opinión pública.

Durante este tercer semestre se presentaron 2,485 quejas nuevas y se concluyeron 1,892. Se expidieron 75 Recomendaciones y 34 Documentos de No Responsabilidad.

En el actual semestre se recibieron, en promedio, 13.5 quejas diarias, incluyendo sábados y domingos, así como días inhábiles y, en promedio, diariamente fueron concluidos 10.2 expedientes de queja.

El número de quejas recibidas durante el actual semestre equivale al 76% del total de las recibidas durante todo el primer año de trabajo de la Comisión Nacional.

En el actual semestre se resolvieron más quejas que durante todo el primer año de trabajo de la Comisión Nacional. Mientras que en el período junio de 1990-mayo de 1991 se concluyeron 1,433 quejas, en este último semestre se concluyeron 1,892, es decir 459 más que en el primer año de su existencia.

* Discurso pronunciado al rendir su Tercer Informe como Presidente de la CNDH. *Gaceta*, CNDH, núm. 17, diciembre de 1991.

El procedimiento de la amigable composición continuó siendo uno de los medios para concluir las quejas. A través de él se resolvió un 30% más de quejas que en el semestre pasado. Las autoridades que más apoyaron este procedimiento, flexible y rápido, para la solución de las quejas fueron: la Procuraduría General de la República y los gobiernos de los Estados de México, Yucatán, Hidalgo, Oaxaca y Nuevo León.

De las quejas presentadas en el semestre, varias de las cuales todavía están sujetas a investigación para determinar la veracidad de los hechos en que se sustentan, los casos más reiterados fueron, en orden de frecuencia: detención arbitraria, falsa acusación, tortura, abuso de autoridad, denegación de justicia, dilación en la procuración de justicia y dilación en el proceso jurisdiccional.

En los dos primeros semestres, del total de quejas recibidas el primer lugar dentro de los hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos fue la tortura: 180 casos, 13.4% del total en el primer semestre; en el segundo semestre, 266 casos, 13.9%. Ahora la tortura ocupa el tercer sitio, con 156 casos, 6.2% del total de quejas recibidas.

El resumen sobre la situación del grado de cumplimiento del conjunto de las 75 Recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional durante el actual semestre es el siguiente:

- 22 Recomendaciones aceptadas y con pruebas de su cumplimiento.
 - 1 Recomendación no aceptada.
- 41 Recomendaciones con pruebas parciales de su cumplimiento.
 - 3 Recomendaciones no contestadas,
lo que equivale a su no aceptación.
 - 5 Recomendaciones aceptadas sin pruebas de su cumplimiento.
- 10 Recomendaciones que aún están en tiempo para ser contestadas.

Respecto al cumplimiento y al seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Nacional, se deben hacer algunas consideraciones adicionales:

a) Del primer semestre, sólo *no* se encuentran completamente cumplidas tres Recomendaciones, aunque hay pruebas de su cumplimiento parcial. Respecto a la 15/90, relativa al caso del homicidio del Juez de Distrito Pedro Villafuerte Gallegos, debe anotarse que los presuntos autores materiales están plenamente identificados. La Policía Judicial Federal los tuvo cercados en el poblado del Corral de Piedra, Gro., y lograron evadirse porque la C. Juez Primero de Distrito en Chilpancingo, Gro., encontrándose en ese lugar, no expidió las órdenes de cateo, y habitantes de ese pueblo los ayudaron a huir. Es indispensable que se ejecuten esas órdenes de aprehensión, lo cual podrá ayudar a identificar los móviles y a los autores intelectuales del homicidio de ese Juez.

Respecto a la Recomendación 26/90, que se refiere al homicidio de Marcos Zacarías Patricio y en la cual se solicita que se ejecuten las órdenes de aprehensión contra los presuntos responsables, mismas que aún no se han ejecutado, la Comisión Nacional encuentra descuido en este caso para hacer cumplir la ley por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca.

Respecto a la Recomendación 30/90, relativa al caso de las poblaciones de Embocadero y San Gregorio, Ver., ésta ha sido cumplida en su mayor parte; sin embargo, aún la Comisión Nacional no tiene noticias sobre la identificación de los elementos de la Policía Judicial que llevaron a cabo la detención ilegal de los indígenas nahuas, que ya se encuentran libres. Se considera que los puntos pendientes de cumplimiento de esta Recomendación avanzan lentamente.

b) Del segundo semestre, 17 Recomendaciones se encuentran con cumplimiento parcial y una aceptada, pero sin pruebas de su cumplimiento.

De esas 17 Recomendaciones, se considera que hay esfuerzos importantes para alcanzar su total cumplimiento, pero que existe negligencia en el cumplimiento de las Recomendaciones:

27/91, dirigida al entonces Gobernador Constitucional del Estado de Sonora; 32/91, dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, y 35/91, dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.

De la Recomendación 28/91, que se envió al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California desde el 9 de abril de 1991, no se ha recibido ninguna prueba de su cumplimiento, lo cual actualmente equivale a su no aceptación.

- c) Del tercer semestre, únicamente la Recomendación 63/91, dirigida al H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, fue explícitamente no aceptada.

Las Recomendaciones 55/91, 67/91 y 104/91 no han tenido contestación alguna y, por ello, se les considera como no aceptadas. Estas tres fueron enviadas al Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas los días 19 de julio, 6 de agosto y 4 de noviembre, respectivamente.

En el semestre pasado también fue el Gobernador antes mencionado una de las autoridades que no contestaron las Recomendaciones. En esta forma, reincide en su actitud y muestra públicamente una inexplicable falta de voluntad para colaborar con la causa de una mejor defensa de los Derechos Humanos.

Es necesario señalar que el porcentaje de respuestas enviadas a la Comisión Nacional en relación con sus solicitudes de información en el semestre anterior fue de 62%, mientras que en el ejercicio del que se informa es de 94%.

Resulta especialmente satisfactorio recordar que las investigaciones que la Comisión Nacional realizó respecto al homicidio de la distinguida luchadora Dra. Norma Corona, han concluido, y se ha entregado el expediente a la Procuraduría General de la República. De él se pueden establecer los móviles de ese homicidio y a su autor intelectual.

En la lucha frontal contra la impunidad se están obteniendo resultados positivos con motivo de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional. Se han sancionado a 139 servi-

dores públicos. De ellos, 93 federales, 36 locales y 10 municipales.

De todo este universo, las medidas impuestas son las siguientes:

64 Servidores públicos contra quienes se ha ejercido acción penal.

37 Servidores públicos destituidos.

36 Servidores públicos suspendidos.

2 Servidores públicos amonestados.

TOTAL: 139

Con el fin de realizar un trabajo más eficiente en la solución de las quejas por violaciones a Derechos Humanos, se instrumentó un seminario sobre técnicas de investigación, que fue dirigido a los abogados que laboran en la Visitaduría de la Comisión Nacional y que fue impartido por técnicos mexicanos y extranjeros de reconocido prestigio.

Se atendió a 585 personas que acudieron a las oficinas de la Comisión Nacional para recibir orientación jurídica sobre la forma de solucionar sus particulares problemas.

En la sesión en la cual se presentó el Informe anterior, usted, Sr. Presidente, solicitó a esta Comisión Nacional que se canalizara parte de nuestras energías para hacer proposiciones encaminadas a superar los problemas que actualmente tiene el sistema penitenciario de México. El Consejo de la Comisión Nacional acordó incluir en su Programa de Trabajo este aspecto, con el carácter de prioritario. Durante el semestre se realizaron: 85 visitas a centros penitenciarios, una encuesta, un diagnóstico sobre la situación de ellos, se expidieron once Recomendaciones sobre este problema, se propusieron cambios legislativos y, con todo ese material y esa experiencia, le he entregado a usted una propuesta, la cual no constituye una quimera sino una visión original de lo que ha de hacerse para transformar la realidad de nuestras cárceles. La labor de supervisión penitenciaria que se viene haciendo y la batalla contra la corrupción en

las prisiones, tareas que continuarán, están sirviendo a los valores de los Derechos Humanos que nuestro constituyente de 1917 anheló ver realizados también en las penitenciarías.

En el Programa Internacional de apoyo a internos para la obtención de beneficios de libertad anticipada, ésta se logró en 93 casos y en 5 por razones de enfermedad.

En el Programa de Asuntos Indígenas lo más relevante fue la terminación y publicación de la Memoria Mixe sobre la situación de los Derechos Humanos en esa zona y, como consecuencia de esa Memoria, la expedición de dos Recomendaciones, así como la obtención de la libertad de 75 indígenas, que fueron preliberados.

En el Programa sobre Presuntos Desaparecidos se logró esclarecer 26 casos más, con lo que ya suman un total de 40 desde el comienzo de ese Programa en septiembre del año pasado.

En el Programa de Agravios a los Periodistas se expedieron cuatro Recomendaciones; únicamente quedan dos casos en los cuales la Comisión Nacional no ha llegado a conclusiones.

Se terminó el informe especial sobre las violaciones a los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana. La finalidad de este Informe respondió al requerimiento de que se cuente con un diagnóstico claro sobre las violaciones de los Derechos Humanos de ese importante sector poblacional, que proporcionará a la Comisión Nacional elementos confiables y precisos para fundamentar una serie de Consideraciones dirigidas a las autoridades mexicanas y norteamericanas, tal y como se hizo.

Se entregaron a su consideración varios anteproyectos legislativos: Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura; Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; Reformas a los Códigos de Procedimientos Penales tanto Federal como del Distrito Federal y reformas a la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal. La Comisión

Nacional reconoce la estupenda acogida que dichos anteproyectos tuvieron por su parte y reitera especial satisfacción por su iniciativa para elevarla a nivel constitucional.

Asimismo, dentro de este programa de estudios legislativos se elaboró un proyecto modelo de defensorías de oficio del fuero común, a fin de superar muchas de las limitaciones con que funciona esa institución en el país. Se envió a los Sres. Gobernadores, para su libre consideración.

En el Programa sobre el Libro de Texto Gratuito, se han entregado a la Secretaría de Educación Pública diversos estudios y documentos que permitan introducir el tema de los Derechos Humanos en los mencionados libros.

En el Programa de Capacitación se impartieron 34 cursos que equivalen a 36,558 horas-hombre.

Se organizaron trece congresos, seminarios y coloquios. De entre ellos destaca el Congreso Internacional “La Experiencia del *Ombudsman* en la Actualidad”, que reunió a los principales *Ombudsmen* del mundo, y en el cual participaron 421 dirigentes de los más diversos sectores sociales de todo el país. De acuerdo con lo que expresaron varios de los ilustres *Ombudsmen* ponentes, este Congreso es uno de los más importantes que se han llevado a cabo en el mundo sobre esta trascendente institución.

El Programa de Divulgación fue intenso, destacándose el espacio dominical que aporta el diario *El Nacional* y los programas semanales en “Radio Educación” y “Radio UNAM”. Se editaron: 33 nuevos títulos y seis de la *Gaceta*, que es nuestra publicación mensual.

Desde su creación, la Comisión Nacional ha tenido un ritmo vertiginoso y acelerado. No puede ser de otra manera. Estamos comprometidos con la actitud de ponderar, proponer y hacer. Siempre actuar. En estos dieciocho meses hemos corrido a gran velocidad, tanto como nuestras fuerzas alcanzan. Por ello, a veces, nos parece que la Comisión Nacional tiene tres meses de creada y otras veces nos parece que fueran nueve años.

El número de quejas presentadas por semestre va en aumento, porque la sociedad cada día confía más en la Comisión

Nacional, pero aún su número no es tan grande, comparado con otros países, según datos que se proporcionaron en el pasado Informe Semestral.

Asimismo, cada día se resuelven y se concluyen más quejas. Durante el semestre, algunas personas nos comentaron que consideran que el número de Recomendaciones es muy pequeño frente al total de quejas recibidas. Pensamos que tal planteamiento no es correcto, porque las Recomendaciones son sólo uno de los caminos para resolver las quejas, de entre los varios de los que se da cuenta en el Informe. Del total de quejas recibidas desde la creación de la Comisión Nacional, se ha concluido el 58 por ciento. Y en este semestre, como ya se dijo, se resolvió un 32 por ciento más que durante todo el primer año de actividades; el número de Recomendaciones fue más del doble que en el primer semestre y los asuntos que siguieron la vía de la amigable composición se incrementaron, como ya expresé, en un 30 por ciento respecto al semestre anterior.

Las relaciones con los poderes judiciales del país fueron, como regla general, buenas. Por medio de ellos nos enteramos de muchas irregularidades en las penitenciarías y de casos de tortura. Asimismo, tratamos de auxiliarlos y apoyarlos cuando nos lo pidieron, especialmente respecto a negativas de ejecución de sentencias, de proporcionarles documentos o de efectuar acciones por parte de autoridades administrativas. Los poderes judiciales constataron el respeto de la Comisión Nacional hacia ellos. Jamás y por ningún motivo una sugerencia en aspectos jurisdiccionales de fondo. Colaboración respecto a sus actos administrativos. Una mejor impartición de justicia es un reclamo nacional.

Las relaciones con las organizaciones no gubernamentales también, como regla general, aunque hay excepciones, fueron muy buenas, especialmente con las que no son únicamente un membrete y con las que persiguen fines humanitarios y no políticos. El diálogo fue constante, y con varias de ellas estamos realizando actividades conjuntas.

Las relaciones con las autoridades son también de respeto, diálogo y colaboración, aunque no puede negarse que aún

existen algunas que ven las actuaciones de la Comisión Nacional como un agravio personal y no tienen ningún ánimo de colaboración, sino al contrario. Los tres Informes Semestrales de la Comisión Nacional constituyen, respecto a las autoridades, un quién es quién en Derechos Humanos en México.

La Comisión Nacional ha sido prolija en dar información y más información. Ha sido parca en adjetivos y valoraciones. Sin embargo, causan satisfacción los avances que la sociedad y el gobierno alcanzan en el aspecto de Derechos Humanos. Desde luego que hay avances objetivos. Ahí están los tres Informes. Por ello no entendemos a quienes sienten dolor y pesar por los logros de la Comisión Nacional. Si después de tantos esfuerzos los que laboramos en esta Institución no viéramos aspectos positivos y avances, sería un desatino proseguir en esta misión. No somos locos ni mártires. Por ello hemos decidido afirmar enfáticamente en este Informe, con toda nuestra fuerza y convicción: hay logros muy importantes.

Por otro lado, también se reconocen todos los problemas y lo mucho que aún queda por hacer: no hay que bajar la guardia, hay que multiplicar los esfuerzos, hay que incrementar la lucha contra la impunidad y continuar dando la pelea, atacando todas las facetas, cabezas y brazos de la arbitrariedad. Así hay que proseguir y así lo haremos.

Es grato reconocer una vez más el apoyo continuo que seguimos recibiendo de la sociedad mexicana y del C. Presidente de la República. Expreso mi agradecimiento a los distinguidos miembros que integran el Consejo de la Comisión Nacional por su dedicación y entrega.

De los tres semestres de existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este último ha sido el más rico en resultados. Aún estamos insatisfechos e inconformes con ellos. Nos proponemos y nos comprometemos a que el semestre que comienza sea mejor que este que termina.

Desde luego que los que laboramos en la Comisión Nacional hemos tenido problemas y dificultades en estos dieciocho meses, tales como jornadas de trabajo extraordinariamente largas,

incluidos fines de semana, fuertes tensiones, enfrentamientos con funcionarios, así como la naturaleza delicada del trabajo, que exige gran dedicación.

Sin embargo, todo ello se compensa y con creces, con la íntima satisfacción de estar colaborando con los mexicanos que más lo necesitan, con una mejor impartición de justicia y con una causa que es una de las más nobles y bellas que pueden existir: la de la dignidad humana. Por ello nos sentimos profundamente estimulados y afortunados de tener la oportunidad de prestar nuestros esfuerzos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, así, servir a México.

LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN EN LA ACTUALIDAD*

La Comisión Nacional de Derechos Humanos organizó el Congreso Internacional sobre “La Experiencia del *Ombudsman* en la Actualidad”, el cual se celebró en la ciudad de México del 13 al 15 de noviembre de 1991. Dicho Congreso tuvo un altísimo nivel académico, y esta Comisión Nacional considera que las ponencias que en él se presentaron deben ser conocidas por un público más amplio que aquellos cuatrocientos participantes en ese foro internacional. Por ello, se publican esas ponencias en este volumen.

Al Congreso asistieron distinguidos *Ombudsmen* de Canadá, Colombia, Dinamarca, España, Guatemala, Gran Bretaña, Holanda, Israel, Noruega, Portugal, Puerto Rico y Suecia; los principales directivos de los Institutos Internacional y Latinoamericano del *Ombudsman*, así como el Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos de la Asamblea de Diputados de Rumania, y se presentó una ponencia por parte de la oficina del *Ombudsman* francés.

Los presentes en el Congreso aprendimos mucho de él. Existió un especial interés por escuchar y dialogar con los *Ombudsmen*. La audiencia del Congreso estuvo constituida por distinguidos mexicanos de todo el territorio nacional, magistrados y jueces, legisladores, procuradores generales de justicia, presidentes y procuradores de las comisiones locales de Derechos Humanos, directivos de las organizaciones no gubernamentales.

* Prólogo a la memoria del Congreso Internacional del mismo nombre, que tuvo lugar del 13 al 15 de noviembre en la ciudad de México. *La experiencia del Ombudsman en la actualidad*, noviembre de 1991.

Nota del editor: Publicado por la CNDH en 1992.

mentales de Derechos Humanos, académicos e intelectuales, periodistas, miembros de las fuerzas armadas, dirigentes religiosos y representantes del cuerpo diplomático acreditado en este país.

El gran interés que existió en México por ese Congreso se debió a que el *Ombudsman* es todavía una experiencia reciente en nuestro país, aunque su antecedente más remoto puede encontrarse en la Ley de Procuradurías de Pobres en una entidad federativa, la de San Luis Potosí, en 1847. Antes de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en junio de 1990, que es un *Ombudsman* nacional, hubo tres antecedentes de relieve: el establecimiento, en 1985, de la Defensoría de los Derechos Universitarios en la Universidad Nacional Autónoma de México, la más importante de nuestras universidades, la Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, en 1988, y la Procuraduría Social del Distrito Federal, en 1989.

Así, en México la figura del *Ombudsman* no era desconocida; sin embargo, un hermoso debate se ha venido dando con el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Durante más de veinte meses la sociedad mexicana ha podido observar cómo funciona un *Ombudsman*, sus resultados y sus perspectivas. El debate sobre las características del *Ombudsman* ha sido muy interesante y de gran altura.

Hoy en día las voces en México, que no son muchas, en contra del *Ombudsman* representan intereses específicos. Sin embargo, no puede negarse que existieron inquietudes legítimas sobre la Institución.

Podría afirmar que los aspectos que más llamaron la atención de la opinión pública mexicana respecto de la figura del *Ombudsman* fueron:

- a) Que sus conclusiones se plasman en Recomendaciones; es decir, su carácter no obligatorio hacia la autoridad. Poco a poco se ha ido comprendiendo que, al no seguirse un procedimiento formal, esas conclusiones no pueden plasmarse en una sentencia y que, si su naturaleza fuera la de ésta, el *Ombudsman* sería un tribunal más, suprimiéndole su flexibilidad, sencillez y rapidez. Pero especial-

mente ocurriría que, en lugar de venir a enriquecer el orden jurídico y la protección de los particulares frente a los órganos de poder, desquiciaría a ese orden jurídico, porque seguramente se darían enfrentamientos entre tribunales.

- b) Su incompetencia para conocer de cuestiones electorales, porque la fuerza del *Ombudsman* radica en su calidad moral y en su naturaleza apolítica y apartidista, lo que lo mantiene al margen de las contiendas políticas del país, y
- c) Su incompetencia para intervenir en las cuestiones jurisdiccionales de fondo, porque no puede substituir a los poderes judiciales ni afectar su independencia.

En forma paulatina, cada día más, se fueron entendiendo y aceptando esos principios esenciales a la institución del *Ombudsman*. Prueba de esta afirmación es que el proyecto de reforma constitucional que eleva a ese nivel a los *Ombudsman* mexicanos y que recoge esos principios, fue aprobado por los seis partidos políticos que integran actualmente la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aunque algunos votos se expresaron con salvedades y tres en contra del proyecto.

La preocupación por proteger procesalmente los Derechos Humanos en México es muy antigua. En 1840, a nivel local y siete años después al federal, se creó un recurso constitucional para defenderlos: el Juicio de Amparo, en el cual la sociedad mexicana confía por su alto índice de efectividad. El Juicio de Amparo es y continuará siendo la columna vertebral de la defensa de la Constitución y de los Derechos Humanos. El *Ombudsman* viene a auxiliarlo y a cooperar con él con una misma finalidad: que cada día exista una mejor procuración e impartición de justicia en nuestro país. En múltiples ocasiones he expresado que soy un convencido y un defensor del Juicio de Amparo, el cual es un recurso espléndido.

México ha entrado de lleno, con vigor y convicción, en la gran corriente internacional promotora del *Ombudsman*. Ha tomado sus características esenciales y las ha ajustado a su realidad y a las peculiaridades de su orden jurídico. Quizá la innovación más importante que le ha hecho es la creación de un

Consejo, integrado por diez grandes personalidades de la sociedad civil. Diez personas respetadas en el país por su integridad moral y su independencia y por sus contribuciones a la cultura, la educación y la ciencia en México.

El *Ombudsman* mexicano de carácter nacional fue creado a través de un decreto presidencial del Lic. Carlos Salinas, y su reglamento interno fue obra de su Consejo. Este marco jurídico, que siempre se consideró como transitorio y así claramente se expresó en los dos primeros Informes Semestrales, aunque fue una buena base y nos permitió actuar fructíferamente, debió de ser perfeccionado con las experiencias de los primeros diecisiete meses. Por ello fue que le propusimos al señor Presidente de la República un anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La respuesta presidencial fue extraordinaria y vigorosa: aceptó nuestra iniciativa; además manifestó que propondría que la existencia de la Comisión Nacional se elevara a nivel constitucional, tal y como se da en diversos países de los cinco continentes. Hoy en día la promesa, y después iniciativa presidencial, forma ya parte de nuestra Constitución.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos cumplió, el 6 de diciembre de 1991, su primer año y medio de existencia, y entonces se rindió el Tercer Informe. En esta primera etapa los Informes han sido semestrales, y no anuales, como es la regla general en el mundo, con el ánimo de arraigar la institución en la confianza de la sociedad. Los tres primeros Informes han tenido amplia difusión en la sociedad mexicana, para que ella los valore. En esos informes mostramos resultados y más resultados, que sin duda han sido positivos, aunque sabemos que el camino que queda aún por recorrer es largo. Por eso en dichos Informes se reconocen nuestros problemas, se habla con la verdad y se da cuenta detallada de los progresos que se obtienen en la lucha frontal que los mexicanos, sociedad y gobierno, estamos dando en contra de la impunidad y por el fortalecimiento del Estado de Derecho.

El Congreso aspiró a ser una contribución más para el pleno conocimiento de la institución del *Ombudsman* en un mo-

mento en que más países latinoamericanos la hacen suya y en el cual México, con todas sus experiencias al respecto, se encaminó a su inclusión a nivel constitucional. Considero que esa aspiración se alcanzó plenamente por el alto nivel de los ponentes y la gran participación de los asistentes, los cuales realizaron a los ponentes 419 preguntas, las que no todas pudieron ser contestadas por falta de tiempo.

Al terminarse el Congreso nos embargó un dejo de tristeza, porque no continuaríamos escuchando ideas y más ideas importantes. Sin embargo, un gran halo de alegría nos causó que el Congreso cumplió con creces los objetivos por los cuales fue organizado. Dejo constancia pública del agradecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a todos los ponentes extranjeros y mexicanos, que con su esfuerzo hicieron que el Congreso fuera muy exitoso.

Termino estos párrafos con las mismas palabras con las cuales finalicé mi intervención en la Ceremonia de Inauguración del multicitado Congreso:

Uno de los valores más queridos para el ser humano es la realización de la justicia. Que este valor impregne todos los actos del Congreso. Que este valor, que es parte indispensable del trabajo del Ombudsman, guíe siempre nuestros actos. Que todos juntos, con nuestros esfuerzos y voluntades, hagamos que la justicia, principio y fin del quehacer humano, brille y se fortalezca en nuestros respectivos países. Justicia como meta y al servicio de las personas. Justicia que perfeccione el orden jurídico y haga resplandecer el cumplimiento y la protección real de los Derechos Humanos.

ENTREGA DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA A CUATRO COMISIONES LOCALES DE DERECHOS HUMANOS*

Para cumplir con el mandato contenido en el Artículo 2o. transitorio del Decreto por el cual se adicionó el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un Apartado “B”, entrego a ustedes los expedientes que contienen las quejas relativas a sus respectivos Estados. Del Estado de Baja California se entregan 10 expedientes. Del Estado de Guerrero se entregan 44. Del Estado de Nayarit se entregan 10. Del Estado de Tamaulipas se entregan 32.

Asimismo, para cumplir con el mencionado Apartado “B” del Artículo 102 de la Constitución, el 12 de este mes el Visitador General Jorge Madrazo entregó 121 expedientes al Poder Judicial Federal, por conducto del Lic. Javier Aguilar, Secretario General de Acuerdos de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y del Dr. José Ramón Cossío Díaz, Coordinador de Asesores del Presidente de ese Alto Tribunal.

A todas y cada una de las personas que habían presentado una queja contra un órgano integrante del Poder Judicial Federal se les ha enviado un oficio informándoles que el respectivo expediente con su queja ya está en manos de ese honorable Poder Judicial y que deben dirigirse directamente al mencionado Lic. Javier Aguilar, para los trámites siguientes, a quien el Ministro Presidente Ulises Schmill ha dado esa encomienda. En igual forma se procederá a partir del día de hoy con todos los

* Discurso pronunciado ante los presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas, el 27 de febrero de 1992. *Gaceta*, CNDH, núm. 20, marzo de 1992.

quejosos cuyos expedientes les estamos entregando; antes del próximo martes absolutamente a todos los quejosos se les habrá enviado la notificación correspondiente.

Aprovecho esta ocasión para hacer algunas reflexiones respecto del significado que esta entrega tiene, basadas en las experiencias internacionales del *Ombudsman* y en los veintiún meses de existencia de esta Comisión Nacional:

1. El Apartado “B” del mencionado Artículo 102 Constitucional, al indicar que “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos...”, otorga un voto por el federalismo mexicano. En lugar de establecer un solo órgano nacional para la protección de los Derechos Humanos, se desea que sean Comisiones Locales las que en primera instancia conozcan las quejas sobre presuntas violaciones respecto a estos derechos; que la mayoría de las quejas puedan ser solucionadas a nivel local; que sean las propias Entidades Federativas el mejor baluarte en la protección y defensa de los Derechos Humanos. Esta decisión del Poder Constituyente Permanente se encuentra en las mejores tradiciones de descentralización política en México.

2. He de manifestar que esta Comisión Nacional ha recibido múltiples documentos y muchas visitas en las que se solicita que no se entreguen expedientes a Comisiones Locales, por no existir plena confianza en muchas de ellas. También se han recibido numerosas protestas manifestando inconformidad por la entrega de los expedientes al Poder Judicial Federal. Debe quedar claro que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene que cumplir con el mandato constitucional. No existe otra posibilidad, y lo hace con agrado, porque es respetuosa del Sistema Federal Mexicano.

Sin embargo, no se puede desconocer que actualmente, en algunas Entidades Federativas, existe escepticismo respecto a la imparcialidad y eficacia de las respectivas Comisiones Locales.

Es la misma situación que se dio cuando esta Comisión Nacional fue creada. En consecuencia, las Comisiones Locales tendrán, con su actuación, que ganarse la confianza de la sociedad de ese Estado.

Las Comisiones Locales tendrán que mostrar su eficiencia con hechos y resultados. Si por desgracia ello no se diera, considero que nuestra sociedad presionaría por una corriente centralizadora. No todas las acciones centralizadas de nuestro país han venido del Gobierno, sino muchas de ellas de la sociedad. Uno de los ejemplos más claros e importantes al respecto lo constituyen el Juicio de Amparo. Entonces, las Comisiones Locales tienen la palabra. Esta Comisión Nacional confía en ellas y piensa que hay altas probabilidades de que el funcionamiento de muchas de ellas sea un éxito.

3. Para el éxito de toda Comisión de Derechos Humanos es indispensable que las mismas seamos apolíticas y apartidistas. Cuando la causa humanitaria de los Derechos Humanos se politiza, ésta sufre grandemente. En consecuencia, los Consejos de las Comisiones no debemos tener representantes de grupos, sectores o partidos políticos, sino que sus integrantes deben ser personalidades que representen a la sociedad plural, y que ésta tenga confianza en ellos.

4. Los Consejos deben dar los lineamientos generales de actuación de las Comisiones. Las Recomendaciones sólo pueden basarse en la verdad que se deriva de los expedientes. Esta verdad no puede negociarse ni atemperarse. Por ello, los Consejos que no realizan las investigaciones no deben discutir ni votar las Recomendaciones. Reitero, la única verdad es la que se deriva del expediente.

Las Comisiones tenemos que ser autónomas y funcionar siempre con imparcialidad. La imparcialidad es la columna vertebral de nuestras actuaciones.

5. Quienes presiden las Comisiones deben ser personajes conocidos en sus respectivas Entidades Federativas y a quienes

se les guarde consideración por su prestigio y fama pública. El Presidente de una Comisión no es un funcionario burocrático ni político. Lo que caracteriza a ese cargo es el sentido de objetividad, imparcialidad, energía, firmeza y devoción a la causa de los Derechos Humanos.

6. Los Presidentes de Comisiones no podemos dejarnos impresionar absolutamente por nadie, especialmente por las autoridades. En nuestras decisiones tiene que haber prudencia, pero también firmeza. Comprensión de los casos y las situaciones, pero nunca tolerancia a la arbitrariedad. Nunca existe ninguna buena razón para la no aplicación estricta del Derecho. Una sola excepción vulnera el Estado de Derecho y propicia la impunidad.

7. A la sociedad no se le puede engañar. Sabe perfectamente cómo es y a qué motivos responde cada una de las actuaciones de cada quien. Tratar de suplir el trabajo constante con declaraciones y oratoria, vulnera tremendamente la credibilidad de las Comisiones. La confianza y el prestigio se ganan con hechos y más hechos. Con resultados y más resultados. Esta es la única muralla que realmente protege a las Comisiones de la mala fe y de los ataques infundados que se les hacen por lobos disfrazados de cordero. La sociedad no se deja engañar. Sabe muy bien quién es quién.

8. Se entregan los expedientes únicamente a las Comisiones Locales que se han creado de acuerdo con el mandato Constitucional; es decir, que han sido creadas por las Legislaturas de los Estados y cuyas leyes de creación no contienen principios contrarios a esa norma constitucional. En algunas Entidades Federativas se ha reformado su Constitución Local para ratificar lo que ordena el Apartado "B" del multicitado Artículo 102. Ello no es suficiente: es necesario que las Legislaturas Locales expidan las correspondientes leyes orgánicas y que las Comisiones Locales estén en operación. En este momento esta Comi-

sión Nacional considera que cumplen con la multicitada disposición constitucional las Comisiones Estatales de: Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas. Esta es la razón por la cual únicamente a estas Comisiones Estatales se entregan los expedientes. Conforme las Legislaturas Locales vayan estableciendo las respectivas Comisiones, esta Comisión Nacional les entregará los expedientes que corresponden a su competencia.

9. De acuerdo con el párrafo 3o. del Artículo 2o. transitorio del Decreto de Reforma al Artículo 102 Constitucional, las Legislaturas de los Estados disponen de un año a partir de la publicación de este Decreto, que fue el 28 de enero de este año, para establecer sus Comisiones Locales. Varios señores Gobernadores han platicado conmigo y me han informado que han decidido enviar el proyecto legislativo para la creación de esa Comisión hasta después de que el H. Congreso de la Unión haya discutido y aprobado la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el objeto de que las normas principales ahí contenidas puedan inspirar, en su caso, la correspondiente ley local, con el objeto de fortalecer la gran causa de los Derechos Humanos. Cada Estado legislará, respetando a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo crea más conveniente. Todo indica que la actitud de esos Gobernadores es acertada: legislar después de conocer el proyecto sobre la Comisión Nacional y las discusiones, que indudablemente serán muy importantes, en el H. Congreso de la Unión, y asimismo, debido a la necesaria coordinación y relación que deberá existir entre las Comisiones Locales y la Comisión Nacional, en los términos de la reforma constitucional.

10. La competencia de las Comisiones Locales es conocer en primera instancia las presuntas violaciones de los Derechos Humanos dentro del ámbito territorial en cada Entidad Federativa.

La competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es conocer en primera instancia las presuntas violaciones a los Derechos Humanos en las cuales haya intervenido un

servidor público federal; en segunda instancia, respecto a las Recomendaciones, acuerdos y omisiones de las Comisiones Locales. Así lo dispone la norma Constitucional, la cual se inspiró para este mandato en la tradición y experiencia del Juicio de Amparo. La protección y defensa de los Derechos Humanos interesa y preocupa a todo México, a la unidad de este país.

En consecuencia, señores Presidentes de las Comisiones Locales aquí presentes, con agrado cumpla con el ordenamiento Constitucional y les entrego a ustedes todos los expedientes correspondientes a su competencia. Muchas gracias por haber aceptado la invitación de estar presentes en esta ceremonia.

EFICACIA DEL DERECHO PENAL FRENTE A LOS DERECHOS HUMANOS*

La tutela de los Derechos Humanos se logra por diversos caminos, uno de ellos es el legislativo: han de emitirse normas eficaces y revisarse constantemente las existentes, a fin de detectar cuándo se requiere su modificación para erradicar prácticas ilegales y mejorar la impartición de la justicia.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, consciente de ello, propuso al titular del Poder Ejecutivo una serie de reformas a los códigos penales que fueron, posteriormente, presentadas como iniciativa al Congreso de la Unión y, una vez que se discutieron en dicho Congreso, fueron aprobadas.

La doctrina contemporánea sostiene que las normas jurídico-penales deben regirse por los principios de fragmentariedad y subsidiariedad. Ello implica, por un lado, que del universo de las conductas antisociales solamente deben prohibirse, en el ordenamiento punitivo, las que realmente entrañan mayor gravedad y, por el otro que, dada la naturaleza subsidiaria del derecho penal, el Estado debe emplearlo como un último recurso, cuando no basten las normas del derecho civil o las del administrativo.

Estos principios obedecen a que el derecho penal es la más drástica reacción del Estado, sobre todo lo que se refiere a la pena privativa de libertad, la cual, además de afectar uno de los bienes más preciados del hombre, suele dejar secuelas imborrables. Por ende, es un imperativo de racionalidad que su empleo se rija por pautas rigurosas.

* Ponencia presentada al Sexto Congreso Nacional de Doctores en Derecho. *Gaceta*, CNDH, núm. 21, abril de 1992.

Hay una orientación deformada del derecho penal: existen figuras delictivas injustificables y penas exageradas o no idóneas, lo que se traduce en insufribles reproducciones de la desigualdad social y en sobrepoblación carcelaria proveniente, en su abrumadora mayoría, de las clases sociales desfavorecidas. Esa sobrepoblación en la República es, de acuerdo con datos de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, del 52 por ciento. De ahí que se despenalizaran varias conductas que jamás debieron considerarse delictivas.

En virtud de las figuras de vagancia y malvivencia se sancionaba a desempleados y mendigos. Se convierte, así, en delinquentes a quienes en realidad son víctimas de una situación social indeseable. De acuerdo con una postura que la doctrina denomina “derecho penal de autor” se castiga, no por lo que se hace, sino por lo que se es, lo que resulta violatorio del principio de legalidad.

La transgresión de los reglamentos de tránsito, por sí misma, sólo causa daño a la seguridad de la circulación de peatones y vehículos, y por ello es correcto que se considere falta administrativa, pero no hay razón alguna para que sea delito. Tampoco la oposición a una obra o a un trabajo públicos debe ser objeto de conminación penal, salvo que se realice colectivamente y de común acuerdo.

El disparo de arma de fuego y el ataque peligroso se subsumen necesariamente, como en forma unánime señala la doctrina, en los delitos de homicidio o lesiones, o sus tentativas; Sancionar el disparo y el ataque adicionalmente es violatorio del principio *non bis in idem*.

La norma que sanciona la acción de proferir ultrajes contra símbolos e instituciones públicas se revela a todas luces inaplicable.

Acaso la despenalización antes propuesta no tenga un gran impacto en la tarea de menguar el conjunto de internos. Con todo, es importante que no se criminalice injustificadamente. Hay, por lo demás, otras vías, aquí seguidas, para lograr tal mengua.

Si bien hay delitos para los que el afán comunitario de justicia exige que, en todo caso, se aplique la pena correspondiente, existen muchos otros en los que, si el ofendido se da por satisfecho con la reparación del daño, la colectividad acepta que no haya punición. Los supuestos de delitos perseguibles por querrela necesaria que están incluidos en el Código Penal eran notoriamente insuficientes.

Ampliar su ámbito significa el reconocimiento de que los hombres pueden llegar, tratándose de dichos bienes, a razonables fórmulas de solución particular, que logran el doble objetivo de que se repare el daño causado y de que no tenga que acudir a la retribución punitiva. Se parte del supuesto de que los seres humanos somos capaces de dialogar y entendernos.

De ahí que se adicionaran varios artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, para que proceda el perdón del ofendido en los casos de los delitos de violación de correspondencia, abandono de atropellado, lesiones leves, robo de uso, abuso de confianza, amenazas, fraude, despojo, salvo el realizado por grupos de más de cinco personas y el reiterado, y daño en propiedad ajena.

Sin duda no hay prisión más injusta que la preventiva, pues se sufre sin previa condena judicial. Así se reconoció en el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana en 1990.

La reforma del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, agregó nuevas modalidades de garantías para el otorgamiento de libertad provisional, que facilitan su otorgamiento a inculpados con pocos recursos. Además amplió las posibilidades de libertad bajo protesta, lo que permite combatir una injusticia de clase, a saber que: inculpados por el mismo delito, permanezcan en prisión quienes no puedan pagar la garantía económica, y fuera de ella los que puedan hacerlo.

Es también razonable que el juzgador no esté constreñido a imponer una sanción privativa de libertad cuando dicta senten-

cia condenatoria en aquellos delitos que no son los de gravedad mayor y que pueda optar, tomando en cuenta las circunstancias del caso y las características del delincuente, por imponer sanciones alternativas. La Organización de las Naciones Unidas ha impulsado esa tendencia, en el entendido de que tales sanciones no necesariamente son alternativas suaves, puesto que incluyen una denuncia del acto e imponen apremiantes exigencias al condenado.

Es posible tanto castigar como rehabilitar a ciertos delinquentes sin enviarlos a la cárcel. En consecuencia, la reforma introdujo la multa como sanción disyuntiva en numerosas hipótesis que se castigaban con prisión, o con prisión y multa acumulativamente. Fueron los casos de los delitos de negativa a declarar en juicio, quebrantamiento de sellos, ejercicio indebido del propio derecho, ocultamiento de cadáver, insolvencia provocada, abandono de atropellado, robo de uso, incumplimiento de la obligación de transmitir mensajes, desobediencia civil, variación del nombre o del domicilio, fraude por una cantidad que no exceda diez veces el salario mínimo, adquisición o posesión de drogas para consumo personal, lesiones leves, acopio, portación y tráfico de armas prohibidas, falsificación de documentos, amenazas y abandono de hijos o cónyuge.

Aún más, en el precepto que contempla criterios para la individualización judicial se dispuso expresamente que la pena de prisión sea impuesta, en los casos en que el juez cuente con alternativa, cuando ello sea ineludible a los fines de justicia, prevención general y prevención especial.

Se aumentaron también los casos en que, por motivos humanitarios, el juez puede prescindir de la pena privativa o restrictiva de libertad. Al supuesto de que el sujeto activo hubiese sufrido consecuencias graves en su persona, se agregaron los de senilidad y precario estado de salud.

Se otorgaron al juez nuevas posibilidades de substituir la prisión por trabajo en favor de la comunidad, semilibertad, tratamiento en libertad o multa, y de conceder la condena condicional, con lo que se ensancharon los contornos de las penas

no privativas de libertad, en la línea de la opinión progresista contemporánea, según la cual el encarcelamiento, ya que trae consigo graves restricciones al derecho a conformar la propia vida, es prescindible respecto de aquellos delitos que no son capitales.

Por otro lado, también se tomaron medidas de tipo legislativo, que comenzaron a revelarse eficaces en la lucha por erradicar la práctica de la tortura.

Aunque las normas mexicanas prohíben el tormento y niegan valor probatorio a declaraciones hechas bajo tortura, sucedía que, de manera totalmente contraria, la carga de la prueba recaía en quien alegaba ser torturado, y probar la tortura es casi imposible, pues se realiza clandestinamente y sus autores conocen muy bien cómo llevarla a cabo sin dejar huellas perceptibles por los sentidos.

Se hicieron, entonces, modificaciones a los Códigos de Procedimientos Penales federal y del Distrito Federal, gracias a las cuales se revierte una situación inaceptable, porque se dispone que la confesión rendida ante la autoridad policial carecerá absolutamente de validez. Solamente será válida la que se rinda ante el Ministerio Público o el juez de la causa, con la imprescindible presencia del defensor del inculcado o persona de su confianza y, en su caso, del traductor. Con ello se invierte la carga de la prueba. De no acreditarse la presencia del defensor, ante quien sería prácticamente imposible torturar al inculcado, la declaración de éste no tendrá valor alguno.

Ahora, el que todas estas reformas logren las finalidades para las cuales fueron realizadas está en gran parte en manos de los poderes judiciales. Hago votos fervientes porque su entrega y devoción hagan posible una mejor impartición de justicia en México, lo cual es uno de los grandes reclamos nacionales de nuestros días.

DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA*

Hace algunos meses, ante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, escribí una serie de notas periodísticas con la finalidad de explicar cuáles son los principales aspectos de esa Institución, que el próximo mes de junio cumplirá dos años de creación.

De una de esas notas, tomo algunos párrafos con motivo de este importante Seminario “Derechos Humanos y Seguridad Social en América”, organizado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el terreno de las ideas, el momento culminante en la búsqueda de la justicia social en México se encuentra en el debate sobre el proyecto del artículo quinto constitucional en el Congreso Constituyente de 1916-1917. De ese debate nació la primera declaración mundial de derechos sociales incluida en una Constitución. Esta es una de las grandes contribuciones de México al pensamiento universal y que tuvo y tiene consecuencias prácticas: hasta entonces el derecho constitucional y las Constituciones eran estrictamente políticas; es decir, organizaban el poder político y le imponían limitaciones. A partir de la Constitución mexicana de 1917, el caudal de la vida social penetró a las Constituciones para abrir la era del constitucionalismo social y asegurar el máximo nivel jurídico que todo hombre tiene derecho a llevar una vida con un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales.

* Intervención durante la ceremonia inaugural del seminario organizado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), que tuvo lugar del 22 al 24 de abril de 1992. *Gaceta*, CNDH, núm. 22, mayo de 1992.

El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza no incluía ningún aspecto social, lo que desilusionó a muchos constituyentes y lo cual contradecía a la gran corriente social que emergía de la lucha armada de 1913 a 1916.

La comisión de Constitución presentó a la consideración del Congreso Constituyente un proyecto de artículo quinto que era el mismo de la iniciativa de Carranza adicionado con tres ideas de un documento formulado por los diputados Cándido Aguilar, Jara y Góngora, éstas eran las siguientes: jornada máxima de trabajo de ocho horas, descanso semanal y prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños. La comisión de Constitución rechazó otros principios contenidos en ese documento, a saber: establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje, el principio de “a trabajo igual, salario igual”, sin hacer diferencia de sexos, derecho de huelga, indemnización por enfermedades profesionales y por accidentes de trabajo. La razón de la comisión para excluir esos puntos fue que ellos, según su parecer, no tenían cabida en la sección de las garantías individuales, pero que se discutirían al examinarse las facultades del Congreso Federal.

En el Congreso Constituyente se dieron dos grandes tendencias representadas por dos distinguidos diputados. El diputado Lizardi atacó ese proyecto de artículo quinto porque afirmó que la frase respecto a la jornada máxima de trabajo le quedaba al artículo como un par de pistolas a un Santo Cristo, su idea era que la Constitución no podía contener principios reglamentarios.

Jara manifestó que se quería redactar la Constitución como si fuera un telegrama, como si cada palabra costase muy cara y que él consideraba que era más noble sacrificar esa estructura jurídica a sacrificar al individuo, que era necesario establecer en la Constitución los principios que defendieran la vida del trabajador y sus energías.

Triunfó la corriente de Jara, que representaba la vida, el futuro y la justicia social.

El 13 de enero de 1917, se leyó el proyecto de título laboral con su exposición de motivos. Ese proyecto, sin mayor o im-

portante discusión, se aprobó, por unanimidad, diez días después, como el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917.

Así nació la primera declaración constitucional de derechos sociales, misma que fue completada con la aprobación del artículo sobre la tierra, pero ese artículo no motivó mayor discusión, ya que el principio estaba ganado: las Constituciones deben sumergirse en la realidad social para asegurar a todo hombre un nivel mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales.

La idea, el principio filosófico que preside la defensa, y la vigencia de los derechos humanos es el de la dignidad del hombre; ahí sin duda se encuentra con los principios de la seguridad social que en nuestro país constituye un sistema integral de protección a los seres humanos, en particular, al trabajador y su familia.

Por ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con especial agrado, ha sumado sus esfuerzos con el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, para la realización de este Seminario, al cual le deseo mucho éxito.

ENTREGA DEL IV INFORME SEMESTRAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

El informe que le acabo de entregar, señor Presidente, consta de tres volúmenes con 2,194 páginas impresas y en el cual se da cuenta clara y cabal de todas las actividades desarrolladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante el cuarto semestre de su existencia. En él la información es minuciosa y alienta la esperanza de que la sociedad mexicana la encuentre útil, la pondere y la discuta, y que los medios masivos de comunicación la divulguen ampliamente. En esta presentación sólo resaltaré algunos de los aspectos más relevantes del semestre sobre el cual se informa.

Del 28 de noviembre de 1991 al 25 de mayo de 1992, se recibieron 4,503 quejas y del conjunto de las nuevas y de las que ya estaban tramitándose, se concluyeron 4,908; es decir 3,475 más que en el primer año de su existencia y 3,016 más que en relación con el tercer semestre de actividades. Se recibieron, en promedio, incluidos, sábados y domingos 25.7 quejas diarias y, también en promedio, diariamente se concluyeron 28 expedientes de queja.

Se expedieron 110 Recomendaciones y 75 documentos de no responsabilidad.

La amigable composición continuó siendo uno de los procedimientos más ágiles para solucionar quejas; a través de ella, se resolvió un 57% más de quejas que en el semestre pasado. Las autoridades que más apoyaron este procedimiento fueron: el

* Discurso pronunciado al rendir su cuarto Informe como Presidente de la CNDH. *Gaceta*, CNDH, núm. 23, junio de 1992.

Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de los Estados de México, Hidalgo, Jalisco y Veracruz.

De las quejas presentadas en el semestre, varias de las cuales todavía están sujetas a investigación para determinar la veracidad de los hechos en los cuales se sustentan, los casos más reiterados fueron, en orden de frecuencia: detención arbitraria, denegación de justicia, abuso de autoridad, dilación en la procuración de justicia, falsa acusación, vicios en el procedimiento, tortura, violación a los derechos de los reclusos, inconformidad con sentencia, laudo o resolución y negativa a la solicitud de atención médica.

En los dos primeros semestres, del total de quejas recibidas el primer lugar dentro de los hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos lo fue la tortura. En el tercer semestre ocupó el tercer sitio con 6.2% del total de quejas recibidas. En este cuarto semestre ocupa el séptimo con el 2.9% de ese total, con 134 quejas.

En el semestre se creó la Coordinación de Seguimiento de las Recomendaciones para reforzar aún más este aspecto esencial en la tarea de un *Ombudsman*. En los primeros meses de actividad, esa Coordinación elaboró dos recordatorios, el 14 de marzo y el 4 de mayo, dirigidos a todas las autoridades que han recibido Recomendaciones, y los cuales contuvieron una relación detallada de los puntos pendientes por cumplir en cada Recomendación. Lo anterior permitió un proceso intenso de comunicación con las autoridades que se tradujo, en la gran mayoría de los casos, en una actualización recíproca de la información.

El resumen sobre el grado de cumplimiento del conjunto de las 110 Recomendaciones expedidas durante este cuarto semestre, es el siguiente:

- 12 Recomendaciones aceptadas y con pruebas de que han sido totalmente cumplidas.
- 73 Recomendaciones se encuentran parcialmente cumplidas.
- 10 Recomendaciones se encuentran aceptadas, en tiempo para presentar pruebas.

17 Recomendaciones se encuentran en tiempo para ser contestadas.

1 Recomendación se encuentra aceptada, contestada y la repuesta es insatisfactoria.

Del primer semestre aún existen 3 Recomendaciones parcialmente cumplidas. Del segundo semestre: 15 y del tercero: 45.

De los datos aportados debe resaltarse que la Comisión Nacional considera que, por regla general, la Recomendación aceptada debe estar completamente cumplida de inmediato. Cuando ello es humanamente imposible, debe serlo en los siguientes nueve meses a su expedición; y estima que excepcionalmente esta regla puede no seguirse sin que exista negligencia en el cumplimiento. En consecuencia, es preocupante el número de Recomendaciones sólo parcialmente cumplidas. En algunos casos, la autoridad comienza a actuar y posteriormente no hace nada o actúa lentamente. Muchas de las Recomendaciones parcialmente cumplidas ya podrían y deberían estar totalmente satisfechas si hubiera voluntad para ello, como principalmente son los casos de las antiguas Recomendaciones 27/91, 30/91, 34/91, 43/91, 50/91 y 64/91, dirigidas respectivamente a los CC. Gobernador del Estado de Sonora, Gobernador del Estado de Baja California, Gobernador del Estado de Morelos, Gobernador del Estado de Veracruz y al entonces Gobernador del Estado de Guanajuato.

También es preocupante la falta de ejecución de órdenes de aprehensión relacionadas con Recomendaciones. Al respecto se puede señalar que sólo la Procuraduría General de la República tiene pendientes de ejecutar 73 de ellas.

El porcentaje de respuestas enviadas a la Comisión Nacional en relación con sus solicitudes de información a las autoridades en el ejercicio anterior fue de 94% y en éste es de 93%.

En la lucha contra la impunidad se continúan logrando resultados con motivo de las Recomendaciones y la amigable composición. Se ha sancionado a 266 servidores públicos: de ellos 110 son federales, 151 locales y 5 municipales, en los siguientes términos:

Contra 95, se ejerció acción penal.

Contra 108, se inició averiguación previa.

20 fueron destituidos.

24 suspendidos, y

17 amonestados.

Se atendió a 1,703 personas, o sea un 191% más que en el semestre anterior, que acudieron a las oficinas de la Comisión Nacional para recibir orientación jurídica.

En el Programa sobre el Sistema Penitenciario del país, se realizaron 97 visitas a diversas cárceles en todas las entidades federativas, se expidieron 42 Recomendaciones que están incluidas en el total mencionado; se elaboró un Reglamento tipo de establecimientos penales, se diseñó un modelo de manual de organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios, se dio atención a internos inimputables y enfermos mentales y se estructuró un programa para que los sentenciados laboren. La lucha contra la corrupción en las cárceles continúa aunque aún es enorme lo que hay que realizar.

Se efectuaron 16 visitas a centros para menores infractores.

En colaboración con la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación y las correspondientes de las entidades federativas, se recibió respuesta positiva a 617 solicitudes de preliberaciones, libertades preparatorias y remisiones parciales de la pena de sentenciados, de acuerdo con la Ley.

Dentro del Programa de Asuntos Indígenas se concluyó el informe sobre el Programa Piloto de la Sierra Norte de Puebla y se avanzó en un 80% en el Informe sobre la atención a comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara y en el informe relativo al conflicto religioso que viven algunas comunidades indígenas del país, principalmente en el Estado de Chiapas.

En el Programa de Agravios a Periodistas se continuó con la segunda etapa correspondiente al seguimiento a las 15 Recomendaciones específicas derivadas de este Programa, habiéndose

obtenido buenos avances en los casos de Jorge Brenes Araya y Víctor Manuel Oropeza Contreras.

En el Programa sobre Presuntos Desaparecidos se esclarecieron 8 nuevos casos.

Se avanzó en un 70% en el diagnóstico cuantitativo previo de la problemática que aqueja al menor mexicano repatriado de los Estados Unidos.

En el Programa sobre el Libro de Texto Gratuito, se entregó a CONALTE el documento sobre "Los Derechos Humanos en el libro de texto gratuito: Una propuesta", y con ese Consejo se está colaborando en el "Proyecto Emergente para el fortalecimiento del Civismo en la Escuela Primaria".

Se impartieron 142 cursos de capacitación en Derechos Humanos con un total de 543 horas/curso para 19,461 participantes, lo que representa un incremento del 317% respecto al semestre anterior. A los mismos asistieron diversos sectores de la sociedad y servidores públicos federales, estatales y municipales; asimismo, se elaboraron los videos de capacitación: "Los Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos" y sobre técnicas de investigación.

Se organizaron cinco Coloquios y Seminarios y se realizaron dos diplomados con instituciones académicas. Se llevó a cabo el primer ciclo de Cine Penitenciario Mexicano. Se continuó con gran énfasis el programa de divulgación donde sobresalen el suplemento dominical del diario *El Nacional*, las coproducciones semanales con *Radio Educación* y *Radio UNAM*, y especialmente la publicación de 51 nuevos títulos y la distribución de 1'170,000 ejemplares.

En términos generales, puede decirse que el 95% de los programas establecidos se cumplió cabalmente y en algunos se rebasaron las metas propuestas.

Cada informe semestral ha sido más rico en resultados que el anterior. Más quejas resueltas. Más Recomendaciones. Más Documentos de No Responsabilidad. Más personas atendidas en nuestras oficinas. Más casos de amigable composición. Más personas que reciben orientación jurídica. Más actividades de capa-

citación y divulgación. Más publicaciones y más visitas penitenciarias. Los números y cifras son elocuentes.

En este informe resaltan muchos aspectos positivos, muchas luchas que se han ganado o en las que se ha avanzado enormemente. Sin embargo, también hay preocupaciones.

Entre las principales preocupaciones podemos señalar las siguientes:

En primer lugar que, como ya asenté, muchas Recomendaciones sólo se encuentran parcialmente cumplidas y su número ha crecido. Es necesario un esfuerzo adicional de las autoridades para conseguir que aumenten las Recomendaciones completamente satisfechas.

Un aspecto que resalta en este Informe es el seguimiento de las Recomendaciones, el cual fue una cuestión a la que se otorgó especial atención. Mayor precisión en la información, recordatorios a las autoridades y completa sistematización de las diversas etapas de su cumplimiento. Todo ello nos permite presentar esa sección como una de las más importantes de este Informe.

Otra preocupación es que hemos notado en algunas autoridades que comienzan a realizar actividades para que no se vaya a decir que no aceptaron las Recomendaciones o que las desdichan, pero realmente actúan con tal lentitud que fácil es percatarse que no dan a la causa de los Derechos Humanos la importancia que ésta requiere.

Existen algunos miembros de los poderes judiciales, aunque son muy pocos, que no nos auxilian proporcionándonos la información que nos es indispensable para poder cumplir con nuestras funciones. Sus argumentos van desde que no es su obligación hasta que la Comisión Nacional no es parte en el proceso; parecería que ignoran qué es un *Ombudsman* y que no les interesa la estricta aplicación de la ley.

Un nuevo país está surgiendo en el que una mejor procuración y administración de justicia es un reclamo nacional y si alguien tiene alguna duda respecto a esta afirmación puede constatar que el mayor número de quejas que recibimos se re-

fieren exactamente a estos dos aspectos. Esos juzgadores no están cumpliendo con sus responsabilidades y están dificultando que esta Comisión Nacional lleve a cabo las que le corresponden. Esta Comisión Nacional sólo es un auxiliar para que realmente se realice la justicia y nunca, y no lo hará, ha examinado un asunto jurisdiccional de fondo.

Otro aspecto que resaltó en este semestre, fueron algunas voces que se oyeron en el sentido de que la Comisión Nacional está estorbando el buen desempeño de los ministerios públicos y de las policías. Ello es falso. La Comisión Nacional es consciente de la muy importante labor que es la procuración de justicia y que la misma debe ser cada día mejor y más eficiente pero, claro está, dentro de los marcos constitucionales y legales.

Rotundamente reitero que una estupenda procuración de justicia y una estupenda protección de los Derechos Humanos son absolutamente compatibles. Es más, necesariamente tienen que serlo, si no estaríamos postulando que la Constitución no se puede cumplir.

Para lograr niveles aceptables de seguridad pública, es necesario tener confianza en las autoridades encargadas de prevenir y perseguir los delitos y esta confianza se fortalece a partir del respeto a los Derechos Humanos.

Algunos policías quieren ocultar su incapacidad y su corrupción culpando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Nadie se deja engañar. Todos sabemos la verdad.

Por ello, es por demás satisfactorio que cada día más, un mayor número de cuerpos ministeriales y policiacos nos estén solicitando seminarios, cursos y cursillos sobre los Derechos Humanos, estén colaborando más con nosotros y estén decididos a cumplir mejor con sus funciones capacitándose técnicamente. ¡Qué bueno!

La Comisión Nacional está haciendo todo lo que puede para apoyar estos esfuerzos de los cuerpos ministeriales y policiacos: capacitación y más capacitación; preparación y más preparación. Juntos lograremos una mejor procuración de justicia con la Constitución y la ley en la mano. La labor de la Comisión Nacional es

de colaboración, no de enfrentamiento; de auxilio, no de estorbo. Nuestra finalidad es exactamente la misma: el reforzamiento del Estado de Derecho y la realización de una mejor justicia.

Asimismo, nos preocupa que de las 10,244 quejas recibidas en estos dos intensos años de trabajo, se han concluido 8,233; es decir, un 80%. Es indudable que necesariamente este porcentaje tiene que aumentar.

En los países donde existe la institución del *Ombudsman* generalmente se respeta su carácter apolítico y apartidista y existe consenso de que las controversias sobre su labor pueden restarle efectividad al dañar la única autoridad que tiene: la moral. En México desde que la Comisión Nacional fue creada ha sido un órgano muy discutido y controvertido; sobre su labor, estructura, funciones y naturaleza se han escrito innumerables páginas. Es asombroso y saludable socialmente que la controversia no haya dañado su autoridad moral, lo que se comprueba con una encuesta practicada por instrucción del Consejo de esta Comisión Nacional. La sociedad la ha juzgado por los hechos y los resultados.

La crítica objetiva y constructiva nos estimula y nos hace meditar para mejorar nuestras acciones. Varios de los aspectos novedosos que se introdujeron en el presente semestre en el funcionamiento de la Comisión, fueron sugeridos por cinco organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos con las cuales, entre muchas otras, hemos sostenido un diálogo constante.

También se debe resaltar que el intercambio de opiniones se incrementó con muchos de los Gobiernos de los Estados. Muchos Gobernadores directamente discutieron con nosotros las quejas recibidas, los asuntos de amigable composición y las Recomendaciones. Por ello, los pocos aún renuentes en apoyar la causa de los Derechos Humanos destacan negativamente en el panorama nacional.

De justicia es mencionar que durante el presente semestre continuamos contando con el apoyo decidido de la sociedad y del C. Presidente de la República, lo cual, indudablemente ayudó en mucho al cumplimiento de nuestras funciones. También

debo agradecer, y lo hago con gusto, la labor comprometida y desinteresada de los distinguidos mexicanos que integran el Consejo de la Comisión Nacional; así como la entrega, responsabilidad y eficacia de los funcionarios de la misma que han sido muy bien apoyados por los que laboran en esta Institución.

Hay que seguir trabajando como hasta ahora: intensamente y superando algunos problemas para entregarle a la sociedad mexicana mejores resultados. Ello es posible y deseable. Sin embargo, a dos años de distancia podemos contemplar la existencia de una institución joven pero ya madura, flexible pero bien estructurada, con personal técnico especializado y una experiencia que parece ser de muchos años. Lo que realmente es alentador es el proceso de educación de la sociedad mexicana respecto a los Derechos Humanos y a la institución del *Ombudsman*, su gran y especial interés por ellos y el nacimiento de muchas organizaciones serias para su defensa. Tenemos una sociedad activa y participativa; una sociedad que está comenzando a crear, de acuerdo con su modo de ser, una verdadera cultura de los Derechos Humanos. Ésta, sin lugar a dudas, es y será su mejor protección y defensa.

XXXI ANIVERSARIO DE LA FUNDACIÓN DEL MOVIMIENTO MUNDIAL PRO DERECHOS HUMANOS: AMNISTÍA INTERNACIONAL*

Agradezco especialmente, y constituye para mí un honor, poderles dirigir unas palabras con motivo de un aniversario más de Amnistía Internacional en el mundo y en México. Un año más de estupenda labor en favor de la causa de los Derechos Humanos.

El día de ayer al rendir el IV Informe Semestral de labores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos afirmé que la Comisión Nacional a dos años de existencia es una institución joven pero ya madura, “flexible pero bien estructurada; con personal técnico especializado y una experiencia que parece ser de muchos años. Que lo que realmente es alentador es el proceso de educación de la sociedad mexicana respecto a los Derechos humanos y a la institución del *Ombudsman*, su gran y especial interés por ellos y el nacimiento de muchas organizaciones serias para su defensa. Que tenemos una sociedad activa y participativa: una sociedad que está comenzando a crear, de acuerdo con su modo de ser, una verdadera cultura de los Derechos Humanos, y que ésta, sin lugar a dudas, es su mejor protección y defensa”.

Asimismo dije que “la crítica objetiva y constructiva nos estimula y nos hace meditar para mejorar nuestras acciones. Varios de los aspectos novedosos que se introdujeron en el presente semestre en el funcionamiento de la Comisión Nacional fueron sugeridos por 5 organizaciones no gubernamentales

* Discurso pronunciado durante la celebración del XXXI aniversario de Amnistía Internacional, en la ceremonia organizada por la sección mexicana de dicho instituto. *Gaceta*, CNDH, núm. 23, junio de 1992.

de Derechos Humanos con las cuales, entre muchas otras, hemos sostenido un diálogo constante".

En esta ceremonia, les reitero que una mejor organización de la sociedad para apoyar esta causa, siempre será el mejor escudo contra las arbitrariedades. En México todavía se necesitan más organizaciones serias y responsables que luchen por los Derechos Humanos y que la causa sea la humanitaria.

Las relaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Sección Mexicana de Amnistía Internacional han sido y son muy buenas. Tenemos respeto por la importante labor que realiza Amnistía Internacional y en la Sección Mexicana hemos encontrado en sus dos últimos presidentes, a dos luchadores convencidos de la causa humanitaria y cuyo interés es precisamente éste y ninguno otro más. Por ello, Amnistía Internacional en México, se fortalece y así refuerza toda esta lucha por la dignidad humana.

Por la salud del país deseo fervientemente que la entrega, firmeza y seriedad con que trabaja la Sección Mexicana de Amnistía Internacional y desde luego muchas otras asociaciones, sea ejemplo para las organizaciones no gubernamentales pro Derechos Humanos que existen y que ya se están creando.

Hace algunos meses Amnistía Internacional me invitó a escribir en dos cuartillas lo que pienso sobre la pena de muerte para un libro que se publicará próximamente con las ideas de muchos ciudadanos del mundo.

Permítaseme en esta ocasión recordar esas dos cuartillas que le entregué a Amnistía Internacional:

En los albores del Siglo XXI los hombres hemos logrado avances significativos en favor de las libertades políticas. La democracia adquiere nuevos bríos impregnada de las modernas concepciones de igualdad, dignidad y justicia.

Como un contrasentido, en 92 naciones ubicadas en todas las latitudes se sigue aplicando la pena de muerte: hay artes legalizadas de matar.

El argumento principal que se esgrime en su defensa es el de que tiene efectos preventivos ya que los delincuentes potenciales se paralizan ante el miedo a morir ajusticiados. Lo anterior es únicamente una ilusión que no se sostiene frente a las estadísticas: la criminalidad no ha aumentado ahí en donde la pena capital se ha suprimido; en algunos casos, al contrario, ha disminuido. No existe una relación de proporcionalidad entre la pena de muerte y la frecuencia de la comisión de delitos.

• Una razón de justicia se puede dar en favor de abolir esa práctica: es la más defectuosa de las normas punitivas. Además de que como declaró a la prensa el gobernador de California, Edmund Brown, en 1960, "...sólo ha servido para ejecutar a los débiles, a los pobres, a los ignorantes y a los miembros de minorías raciales", la pena es irreversible, grave defecto si se piensa que es impuesta por jueces, seres humanos que pueden errar, pero cuya equivocación resulta entonces irreparable. Baste que se dé uno solo de estos casos, y que en la realidad se dan, para estar en contra de la pena de muerte.

Por otro lado, si la idea moderna de la pena es que debe servir a la readaptación, la de muerte, obviamente, no busca tal objetivo. Es una pretensión del hombre moderno, del que está viviendo el fin de siglo con esperanza, que la norma vaya dejando de legalizar las respuestas vindicativas.

Que los hombres poseamos el derecho de castigar los actos que atentan contra los bienes comunes que consideramos más preciados para el grupo social, no significa que detentemos la determinación de la vida de quienes entre nosotros delinquen, lo que va en contra de la razón y la equidad; atenta contra nuestra dignidad e integridad.

La norma internacional prohíbe los castigos crueles, inhumanos y degradantes. Los países del orbe deben atender tal prohibición.

El aliento democrático exige que así sea. Un Estado moderno no puede, a la vez que procura organizar la sociedad de modo que en ella se respeten los Derechos Humanos y se ponga coto al abuso de poder, erigirse en dueño absoluto de las vidas de sus integrantes.

En México afortunadamente, en nuestra realidad dicha pena no existe ya que hace décadas que no se aplica; sin embargo, en nuestra Constitución se admite esa posibilidad. En consecuencia, nuestra Ley Fundamental deberá de reformarse para suprimirla. No cabe la menor duda. En ello existe alto consenso de la sociedad y de las principales fuerzas políticas. Esta será una batalla más ganada en nuestro país a favor de la causa de los Derechos Humanos; sin embargo, la sociedad mexicana debe pronunciarse claramente al respecto y los miembros de Amnistía Internacional deben ser los primeros.

Otra vez y muchas más le deseo mil felicidades a Amnistía Internacional y a su sección mexicana y que continúen luchando, como hasta ahora, por la hermosa y bella causa de los Derechos Humanos.

EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LOS ORGANISMOS ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

Se ha celebrado este Simposio en un momento importante para la causa de los Derechos Humanos en el país: a unos cuantos días del inicio de la vigencia de la Ley de la Comisión Nacional y cuando las entidades federativas se aprestan a crear, por sus órganos legislativos, las correspondientes Comisiones Locales.

La discusión y el intercambio de opiniones han sido muy benéficos y fructíferos. Queda claro que el país quiere y requiere de Comisiones Locales autónomas, presididas por personas que gocen de prestigio en sus respectivas entidades, que tengan los recursos materiales suficientes y todas las facultades que la Ley otorga a la Comisión Nacional. La fortaleza de esas Comisiones será el termómetro real de cuál es la efectividad de la protección de los Derechos Humanos en México.

El artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un voto en favor de nuestro federalismo. Nuestra Carta Magna quiere que los problemas locales se resuelvan en los propios Estados, que las Comisiones Locales se robustezcan y cumplan muy bien con sus funciones. Todo México espera que así sea y en primer lugar la Comisión Nacional, la cual está para apoyar y auxiliar a las Comisiones Locales cuando así se lo soliciten y para cumplir cabalmente con todas las funciones que le señala la Constitución y su Ley.

* Discurso pronunciado durante la ceremonia inaugural del simposio del mismo nombre. *Gaceta*, CNDH, núm. 25, agosto de 1992.

Mientras las Comisiones Locales cumplan muy bien con sus atribuciones, menor será la intervención de la Comisión Nacional en los asuntos locales y ello será lo más saludable.

Estoy seguro que todas, Comisión Nacional y Comisiones Locales, haremos un esfuerzo para que el esquema estructurado en el mencionado artículo constitucional sea todo un éxito. Debe serlo. Es lo conveniente para el bien de la República y para la causa de los Derechos Humanos.

Existen en el país varios reclamos importantes que están muy relacionados entre sí. México quiere y exige una mejor procuración de justicia. México quiere y exige una mejor seguridad pública. México quiere y exige una mejor campaña contra el narcotráfico. México quiere y exige una mejor defensa y protección de los Derechos Humanos.

Estos cuatro aspectos no son antagónicos; sino que son, deben ser y tienen que ser complementarios y armónicos. Son diversas facetas de un todo. Una estupenda defensa y protección de los Derechos Humanos es completamente compatible con una estupenda procuración de justicia, una estupenda seguridad pública y una estupenda campaña contra el narcotráfico. Nuestros marcos de acción son claros y precisos: la Constitución y la Ley.

Esos cuatro aspectos son indispensables para incrementar la calidad de vida del mexicano, para asegurarle los bienes más valiosos que tiene: la vida, la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica. Todo lo que se haga al respecto siempre será insuficiente y en su realización hay que poner lo mejor que tengamos con verdadera entrega y convicción.

Hay que actuar con firmeza, vigor y energía, con conocimientos y técnicas, con precisión y eficiencia y, en consecuencia, hay que eliminar la improvisación, la impreparación, la simulación, la corrupción, el encubrimiento y los actos de mero escaparate.

En los últimos años en esos cuatro aspectos se han alcanzado logros positivos, pero aún queda bastante por hacer en las materias de capacitación y tecnificación, en la lucha contra la

impunidad, en la adecuación del marco jurídico y en estímulos a los buenos servidores públicos de esas áreas.

Considero que es momento oportuno de realizar más acciones concretas, de programarlas y evaluarlas. No es, por ningún motivo, momento de discursos, lucimientos, simulaciones o engaños. Digámoslo claramente: hay que actuar más y con más calidad, pero, desde luego, con la Constitución y la ley en la mano.

El Consejo de la Comisión Nacional, el pasado lunes, aprobó el programa anual de trabajo de la propia Comisión, el cual está siendo difundido con toda amplitud. Este es nuestro compromiso: cumplirlo todo y muy bien.

Sin embargo, quiero resaltar dos acciones concretas que de inmediato emprenderemos:

- a) Una campaña nacional, cuyas características se precisarán la próxima semana, para lograr el cumplimiento total de nuestras Recomendaciones, y**
- b) Triplicar los cursos de capacitación que realizamos sobre qué son y cuál debe ser el cumplimiento de los Derechos Humanos y sobre técnicas de investigación, especialmente dirigidos a ministerios públicos y cuerpos policiacos, los cuales nos los están solicitando.**

Acciones y más acciones. Compromisos y más compromisos. Demostremos todos juntos, sociedad, gobiernos y comisiones de Derechos Humanos, que no son simples palabras o buenos deseos, sino que es muy posible que dentro de los marcos de la Constitución y de la Ley se logren mejores resultados, absolutamente compatibles entre sí, para alcanzar cuatro aspectos de un todo: una mejor procuración de justicia, una mejor seguridad pública, una mejor campaña contra el narcotráfico y una mejor defensa de los Derechos Humanos.

CAMPAÑA NACIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO TOTAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

En la lucha por el fortalecimiento del Estado de Derecho, la protección y observancia de los Derechos Humanos y el combate a la impunidad, es indispensable el cumplimiento total de las Recomendaciones de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con tal finalidad, la Comisión Nacional ha ido perfeccionando el seguimiento de sus Recomendaciones. En cada Informe Semestral la información brindada ha sido más precisa. Con ese objeto se creó la Coordinación para el Seguimiento de las Recomendaciones, que en el semestre pasado envió a todas las autoridades que han recibido Recomendaciones dos informes sobre el estado de cumplimiento que guardan las mismas, a fin de intercambiar información y que las autoridades ejerzan el derecho de manifestar sus discrepancias con esa información. En esta forma los datos que aparecen en el Cuarto Informe Semestral han tenido la oportunidad de ser constatados y verificados en dos ocasiones.

Hace unos días, la Comisión Nacional dio a conocer su programa de trabajo anual junio de 1992-junio de 1993, aprobado por el Consejo, y se comprometió a que durante este año se enviarán a las correspondientes autoridades tres informes precisamente sobre el avance en el cumplimiento de las Recomen-

* Documento presentado ante organismos no gubernamentales pro-Derechos Humanos y medios de comunicación masiva el 16 de julio de 1992. *Gaceta*, CNDH, núm. 25, agosto de 1992.

ciones que han recibido. El último de estos tres se remitirá un mes y medio antes del Informe anual para que, como ya se asentó, todos ellos contengan la información más precisa y certera que sea posible.

En sus primeros dos años de labores, la Comisión Nacional expidió 269 Recomendaciones, varias de ellas a más de una autoridad: 107 han sido aceptadas y totalmente cumplidas; 136 han sido aceptadas y parcialmente cumplidas; 17 se encuentran en tiempo de ser contestadas; 10 han sido aceptadas y se encuentran en tiempo para presentar pruebas; 6 no han sido aceptadas, y una fue aceptada pero su respuesta es insatisfactoria.

De estas 136 Recomendaciones, 3 corresponden al primer semestre, 15 al segundo, 45 al tercero y 73 al cuarto.

Esta Comisión Nacional reitera su preocupación por el número excesivo de Recomendaciones parcialmente cumplidas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como anunció la semana pasada, ha decidido emprender una campaña nacional por el cumplimiento total de esas 136 Recomendaciones. Para ello solicitamos el apoyo de la sociedad y de las autoridades a quienes las mismas van dirigidas.

Las acciones concretas que se tomarán son las siguientes:

1. A cada una de las autoridades que tienen Recomendaciones parcialmente cumplidas, la próxima semana se les enviará un folleto que contiene cuadros sinópticos sobre el cumplimiento de las Recomendaciones y en donde aparece con toda claridad la situación de cada una de las autoridades.
2. La Coordinación del Seguimiento de las Recomendaciones está a la orden de las autoridades, para cualquier aclaración que deseen realizar.
3. A partir del 10 de agosto invitaré a todas las autoridades que aún tengan Recomendaciones parcialmente cumplidas a platicar personalmente e intercambiar opiniones sobre ese cumplimiento. Si alguna no puede aceptar esa invitación, se le enviará un documento

en el cual se le vuelva a especificar cuál es el estado de cumplimiento que guardan las Recomendaciones que se le han dirigido.

- 4. Se invita a las Organizaciones no-gubernamentales pro Derechos Humanos a que "adopten" una o varias de estas Recomendaciones, que las estudien con cuidado y las divulguen ampliamente y se unan a esta Comisión Nacional en nuestra insistencia, firme y serena, de lograr el total cumplimiento de la o las Recomendaciones "adoptadas".**
- 5. La Comisión Nacional estará informando periódicamente a la sociedad sobre los avances que se vayan alcanzando en esta campaña.**
- 6. En los primeros días de diciembre la Comisión Nacional, con fundamento en el artículo 71 de su Ley, presentará públicamente un Informe Especial sobre los logros alcanzados respecto a esas 136 Recomendaciones: cuáles ya fueron completamente cumplidas, cuáles no y por qué, y de cuáles es completamente inadmisibles que guarden esa situación.**

Junto a esta campaña nacional, no se puede descuidar el cumplimiento de las Recomendaciones que se han venido y se vayan expidiendo a partir del Cuarto Informe de Labores.

Señoras y señores:

El cumplimiento total de las Recomendaciones es uno de los mejores medios con que se cuenta en la lucha contra la impunidad. Ésta hay que reforzarla y vigorizarla. Cada triunfo en ella fortalece el Estado de Derecho y civiliza la vida en común de los mexicanos.

En esta lucha no se puede admitir la simulación, el engaño o la negligencia. Es una batalla frontal donde sólo existe un camino: la verdad. A hacerle honor está comprometida la Comisión Nacional, su prestigio y su credibilidad.

Prometemos a la sociedad mexicana que en esta campaña nacional, lucharemos por entregarle resultados y más resultados para que se refuerce la realización de la justicia y realmente se castigue a quienes, rompiendo los lazos sociales entre los mexicanos, violan la Constitución, la Ley y los Derechos Humanos.

DERECHOS HUMANOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD*

Todos sabemos que la vida humana es inconcebible fuera de las relaciones sociales. Por ello, toda vida disminuye su calidad de humana cuando las relaciones con otros hombres sufren menoscabo.

Ese menoscabo de las relaciones entre los hombres se ha presentado bajo múltiples aspectos durante el transcurso de la humanidad. El racismo, forma detestable de discriminación, hubo de ser un frente de lucha para aquellos que consideran que la igualdad real entre los hombres es la única y principal fuente perdurable de convivencia social.

Aún existen países en donde esta forma de discriminación, de suyo cruel e inhumana, impide la convivencia pacífica entre los seres.

No obstante, hasta hace muy poco realmente, la humanidad ha cobrado conciencia de que todavía existen muchas y múltiples formas de discriminación. Algunas de ellas han permanecido, por sutiles, lejos del pensamiento y de la acción de los hombres y de los gobiernos. Este es el caso de la discapacidad.

En esta Jornada que hoy nos reúne, el primer concepto que puede permitir que el pensamiento y las acciones de los hombres incluya a las personas con discapacidad durante la búsqueda del respeto de sus derechos es, naturalmente, el concepto de igualdad.

No obstante, este concepto debe ser trascendido bajo una nueva perspectiva: la de la equidad.

* Discurso pronunciado durante la ceremonia inaugural de la Jornada Internacional que sobre el tema se llevó a cabo el 10 de octubre de 1992 en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. *Gaceta*, CNDH, núm. 27, octubre de 1992.

El concepto de equidad implica que, *para los iguales, debe buscarse lo igual*. En su sentido más profundo, la equidad representa, en realidad, una ampliación de la aplicación de la Justicia, que enriquece al Derecho y lo humaniza.

La existencia de grupos de personas con discapacidad, entendida ésta como la restricción o la ausencia de la capacidad para realizar una actividad en la forma que se considera normal, con los que debe tenerse iguales consideraciones, también tiene una rica historia en la sociedad. Primero fueron los ancianos. Más tarde los niños. En todo caso, hoy no hacemos sino proseguir el camino que otros hombres abrieron hace décadas en la lucha por el derecho que todos los hombres tenemos a ser tratados como tales, por el simple hecho de serlo.

Bajo estos conceptos, una de las principales preocupaciones de la sociedad actual debe ser la equiparación de oportunidades, de manera que pueda garantizarse, a toda persona, una vida social compatible con el desarrollo humano.

Nunca serán suficientes los esfuerzos por lograr que las personas con algún tipo de discapacidad se encuentren en igualdad de oportunidades —a partir de un proceso de equiparación— para garantizarles, por ejemplo, el acceso al trabajo, la educación, la recreación, la atención de la salud, el deporte y el acceso a la cultura.

Las personas que tienen que vivir su vida con aquello que representa el poseer algún tipo de discapacidad, hoy tendrán la palabra. Las distinguidas autoridades y personalidades que amablemente han aceptado escucharles representan el esfuerzo del gobierno y de la organización de la sociedad por alcanzar, en el menor tiempo posible, una sociedad más noble, civilizada y más humana.

Deseo que este diálogo alcance los frutos que se ha planteado y que, con ello se contribuya cabalmente a centrarse sobre las capacidades de las personas y no sobre sus restricciones, que ayude a evitar la marginación de una sola de ellas y que fortalezca la igualdad y la dignidad de absolutamente todos los mexicanos.

LA ÉTICA DEL PERIODISTA: SU RESPONSABILIDAD SOCIAL*

Considero que ha sido una estupenda idea la organización de este simposio sobre: “La ética del periodista: su responsabilidad social” por la prestigiada Asociación Mundial de Mujeres Periodistas y Escritoras, Capítulo México. La realización de este evento, concebido y llevado a cabo precisamente por comunicadores sociales, dice mucho de lo que actualmente está sucediendo en México, país que está cambiando vertiginosamente porque quiere ser mejor y abatir rezagos de años, lustros y a veces de muchas décadas; quiere superar deficiencias y problemas para que realmente los mexicanos podamos vivir mejor desde los más diversos ángulos: el económico, el social, el político, el educativo y el cultural.

Dentro de este panorama, es indudable que los medios masivos de comunicación no pueden quedarse atrás. Sus problemas los conocen ustedes muy bien. Prueba de ello es el temario de este congreso. Llevo muchos años tratando de cerca a muchos comunicadores sociales, varios de los cuales son amigos a los que respeto y les tengo afecto. He oído sus preocupaciones y me consta su desencanto cuando alguien del medio se corrompe, cuando una noticia no es objetiva y se politiza, cuando surgen medios casi totalmente consagrados al amarillismo. A veces, algunas personas causan un daño muy grande a una hermosa y valiente profesión.

Me consta, y doy fe de ello, cómo directores de medios masivos de comunicación luchan porque la noticia sea sólo un re-

* Palabras de inauguración del simposio que lleva el mismo nombre y que tuvo lugar el 7 de diciembre de 1992. *Gaceta*, CNDH, núm. 29, diciembre de 1992.

flejo de la realidad, sin inclinarse a favor de una ideología, partido político, grupo o persona. Conozco a muchos periodistas, de larga trayectoria, que viven honestamente de su profesión y que, inclusive, tienen como código de honor no aceptar ninguna dádiva.

Me consta, porque platico con muchos directores de los medios, editorialistas, caricaturistas y reporteros, que hay una fuerte y gran corriente, que espero, sea imparable, porque los medios masivos de comunicación sean mejores y se superen problemas y, desde luego, existen en nuestro país medios que responden a la idea de excelencia y tienen un amplio reconocimiento nacional e internacional. Todos sabemos quién es quién.

Este simposio se emmarca en ese gran movimiento renovador y purificador que muchos comunicólogos están promoviendo. Felicidades. Por el bien de México, deseo fervientemente que alcance sus objetivos.

Permítaseme contribuir con sus metas, exponiendo sólo una idea, como ponencia, para que sea discutida, se pondere y se vean sus pros y contras y su factibilidad.

En varios periódicos europeos, como el español *El País* y el francés *Le Monde*, como decisión propia y única de ellos, se ha creado un *Ombudsman* del lector, una persona respetada y distinguida a la cual se puede acudir para presentar una queja respecto a la información y editoriales que se publican en esos diarios. Este *Ombudsman* lo designa el propio periódico y forma parte de su personal. ¿En México, sería buena idea y resultaría factible poder seguir los ejemplos español y francés?

Aún más, ¿no sería conveniente que ustedes mismos discutieran sobre la conveniencia o no de la creación de uno o varios *Ombudsmen* para los medios masivos de comunicación, el o los cuales serían nombrados y sostenidos económicamente sólo por ustedes mismos? Esta figura del *Ombudsman*, que está ya arraigando en nuestro país y cuyos efectos benéficos se sienten en la sociedad, ¿sería conveniente ampliarla a los medios masivos de comunicación como una decisión exclusiva de ellos y sin ninguna intervención de cualquier otro sector?

Uno de los grandes temas de nuestros días, no sólo de México sino de todo el mundo y que se está discutiendo y aún no existen definiciones precisas, se refiere al equilibrio y la armonía que deben existir entre dos grandes valores, entre dos de los principales Derechos Humanos: la libertad de expresión y el derecho a la intimidad.

Estimadas amigas y amigos. Su simposio es muy importante y representa la pluralidad del país. El temario es por demás sugestivo. Ustedes están preocupados por estas cuestiones, realmente todo el país lo está. Les deseo mucho, pero mucho éxito para que sus definiciones, en las cuales exista consenso, puedan llevarse a la realidad, por el bien de México, de los mexicanos y de esta hermosa y bella profesión que ustedes, todos los días, reconstruyen y actualizan.