

LA POLÍTICA EXTERIOR EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, UN INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE POLÍTICA INTERNA*

Juan José Gómez Camacho

Comenzaré diciendo que hay elementos sustanciales que distinguen a esta administración, en términos de política pública de derechos humanos, respecto de las administraciones antecedentes: una necesidad ético-filosófica de hacer que los derechos humanos sean respetados en el país, por el carácter universal que tienen, sin perjuicio de dinamizar este debate a nivel nacional, pero a partir de una premisa clara, fundamental y reconocida por este gobierno, la característica ético-filosófica del carácter universal de los derechos humanos.

Sin embargo, al mismo tiempo, además de ese aspecto ético, existe una clara necesidad política de promoción y respeto de los derechos humanos a nivel nacional que surge a partir de la convicción que el proceso político y de fortalecimiento democrático en México pasa por la necesidad de dar vigencia plena a los derechos humanos en este país. Esos dos presupuestos, el ético-filosófico por un lado, y el político por otro, nos han llevado a la determinación de intentar construir una política integral en esta materia, que pueda recurrir de manera armónica y congruente, tanto a la política internacional, como –de manera más directa– a la política doméstica.

Esto conduce, como consecuencia, a entender la política internacional de nuestro país en materia de derechos humanos no como una política de relaciones públicas, una política de imagen, mucho menos

* Intervención del Director General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, México, D. F., 21 de mayo de 2004.

como una política de contención del movimiento en pro de los derechos humanos. Todo lo contrario, en esta administración esa política es entendida como una política de promoción y fomento de los derechos humanos pero, sobretodo, como un instrumento estratégico de política interna. La política exterior se ha convertido en un instrumento doméstico. Al final del día, la política exterior en esta materia se ha transformado en política nacional en el país.

En el mismo sentido, con la idea de que la política exterior, en efecto, pudiera ser utilizada como un mecanismo de promoción interna, como un instrumento de cambio y fortalecimiento del proceso político interno del país, fue absolutamente indispensable hacer algo que hace algunos años no existía: alinear la política exterior con la política interior, de modo que generáramos los canales, los vasos comunicantes necesarios para que los estándares, las normas y las prácticas internacionales en materia de derechos humanos, pudieran ser recibidas a nivel interno y, de ese modo, pudiéramos lograr una promoción efectiva de los derechos humanos.

Antes de describir en qué se ha traducido esta política, quisiera señalar que no hay que perder de vista –nosotros no lo hemos hecho– cuáles son las causas y la naturaleza general de las violaciones de los derechos humanos que siguen ocurriendo. En este país siguen existiendo obstáculos muy importantes en materia de respeto de los derechos humanos, continúan ocurriendo actos violatorios de los derechos humanos; sin embargo, no son producto de una política de Estado encaminada a hacerlo, no son producto de voluntades o decisiones deliberadas de la autoridad. Son producto de una serie de circunstancias históricas, estructurales, deficiencias institucionales, deficiencias legales y, por supuesto, personales. No obstante, el nuestro es un país que ha impulsado una política vigorosa para superarlas. Esa complejidad, al mismo tiempo, hace que esos esfuerzos deban ser muy profundos pero, sobretodo, a muy largo plazo. Debe entenderse así, el proceso de cambio en este país ha tomado mucho tiempo y en esta materia va a seguir tomándolo.

Menciono las cuatro líneas fundamentales que conforman esta política y tal vez profundizaré sobre dos de ellas. La primera de éstas –me parece muy evidente y no necesita demasiada explicación– descansa sobre la idea de ir al exterior, a los foros internacionales de protección de los derechos humanos a promover el fortalecimiento de los estándares

internacionales de protección. De modo que éste, al subir de nivel, al fortalecerse, en cualquiera de las áreas que involucra a los derechos humanos, de algún modo tendrá un efecto positivo hacia el interior del país. El objetivo fundamental de esta política exterior es que a través de ella se tenga un efecto interno. Entonces, a partir de esta primera línea, vamos a la Comisión de Derechos Humanos, a la Asamblea General de Naciones Unidas, a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, a promover que los estándares que se discuten sean fortalecidos, sean elevados y encuentren cauce directo hacia el interior de los Estados; en este caso, evidentemente, también hacia el nuestro.

En segundo lugar, como parte de esa política integral en materia de derechos humanos que inicia desde el exterior, la cooperación internacional ha sido una de las apuestas más importantes de esta administración. Esa cooperación tiene dos líneas de acción. Una es aquella que está muy ligada con la supervisión y el monitoreo internacional. Es fundamental que nuestro país se haya abierto al escrutinio internacional; esa fue una de las primeras decisiones que tomó el Presidente de la República. El país se abrió a la supervisión, a lo que la Secretaría llamó hace tres años la mirada externa, como una manera de fomentar y promover el cambio interno.

Esa apertura hacia la supervisión internacional tomó forma, entre otros factores, con la invitación abierta y permanente que hizo el Canciller de México en la Comisión de Derechos Humanos a los mecanismos de monitoreo internacional. De modo que éstos pueden ahora visitar nuestro país sin necesidad de requisito previo, están invitados por anticipado, las puertas están abiertas. Eso hizo al país muy popular y muy atractivo: tuvimos 15 visitas en dos años y medio. Ningún país en el planeta había tenido una dinámica de esa naturaleza. Esas visitas produjeron casi 400 recomendaciones internacionales hacia México y, a diferencia de lo que se hubiera hecho antes o se hace en otros lados —guardarlas en el cajón—, nosotros las hicimos públicas. Están publicadas en documentos, en Internet, han sido distribuidas en gran parte de la República, son accesibles para todos. No es sólo una cuestión de transparencia, una cuestión de rendición de cuentas, es también una manera de seguir fomentando, desde distintas vías, que todos los actores, todas las personas, todas las instituciones que en el país tienen posibilidad de hacerlo, impulsen esta política de derechos humanos sobre la base de los estándares y las normas internacionales.

La segunda línea de cooperación, en la que se ha avanzado de manera muy sustancial, es la cooperación institucional; en particular la que tiene que ver con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Como se ha comentado en diversas ocasiones, el Presidente de la República suscribió un acuerdo con la entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos, la Sra. Mary Robinson. Fue un acuerdo de gran envergadura, sumamente ambicioso, que en términos generales tiene dos grandes componentes. El primero, la elaboración de un diagnóstico sobre la situación que guardan los derechos humanos en nuestro país, seguido de un Programa Nacional de Derechos Humanos. El otro, el establecimiento de una oficina de representación del Alto Comisionado en nuestro territorio, para efectos de ayudar a coordinar y seguir impulsando esa cooperación.

Habría que destacar, el hecho y el valor de la decisión del Presidente de la República al haber puesto en manos de Naciones Unidas, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la radiografía sobre la situación de los derechos humanos en el país. Eso tampoco tiene precedentes. En mi opinión, ese fue un proceso sumamente exitoso, que ha ayudado a construir importantes consensos, que ha permitido involucrar a los distintos sectores de la sociedad mexicana en el movimiento de los derechos humanos, de manera que éstos pueden ahora trabajar mano a mano con el Estado en los diversos esfuerzos que a ese respecto hay que seguir impulsando.

La tercera línea general de política, es la de la jurisdicción internacional. Este gobierno entiende la jurisdicción internacional como un factor importantísimo para la promoción interna de los derechos humanos. Nos parece absolutamente indispensable y necesario que el Estado reconozca esos recursos adicionales para defender los derechos humanos, cuando las instituciones nacionales, por incompetencia, incapacidad o cualquier otra razón, resultan insuficientes para defenderlos.

Por ese motivo, en esta administración se ha hecho un trabajo muy importante para fortalecer los vínculos institucionales, tanto con el Sistema Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y, no solamente para fortalecerlos, sino, y muy especialmente, para establecer nuevas forma de trabajo y avanzar en la solución de estos asuntos. Hace no mucho tiempo la relación con esas instituciones era compleja,

establecida a partir de un alto contenido de confrontación, en la que el Estado, básicamente, se defendía. No recuerdo haber visto un solo caso en el que el gobierno mexicano hubiera abordado realmente la solución del mismo sobre la base de los derechos humanos, de un principio *pro homine*. Simplemente había un litigio en automático, por lo menos por parte de nosotros.

Esa actitud ha cambiado sustancialmente. Hemos entrado en una fase muy constructiva, de reconocimiento: en los casos en que hay responsabilidad por parte del Estado, hemos entrado en la fase de construcción de soluciones, orientada sobretudo a la solución del problema desde la perspectiva de la víctima, no la del Estado. Por supuesto, las deficiencias institucionales que tenemos y, sobretudo, la poca o nula vocación de nuestro sistema jurídico hacia los derechos humanos, y hacia el derecho internacional de los derechos humanos, han hecho sumamente difícil que logremos, en efecto, recibir en su integridad el Sistema Interamericano y las resoluciones, recomendaciones e informes que va produciendo. Entendemos que como consecuencia natural del proceso de apertura del país —que estamos impulsando y favoreciendo—, del proceso de fortalecimiento democrático del mismo, habrá cada vez más casos en el Sistema Interamericano y lo vemos bien, lo impulsamos. Para el gobierno mexicano la ecuación está muy clara: a menor número de casos en el Sistema Interamericano, menor la apertura, menor la transparencia del país, menor la posibilidad de las personas para acceder a recursos adicionales de protección; a mayor número de casos en el Sistema Interamericano, mayor apertura del país, mayor estado democrático, mayor acceso a los mecanismos internacionales.

Por último, como cuarta línea importante de acción, mencionarí el tema de la armonización legislativa. Tratando de utilizar todo el tiempo la política exterior como instrumento de cambio interno, la armonización legislativa y la de las prácticas políticas es absolutamente fundamental en nuestro país. En materia de derechos humanos tenemos un marco jurídico viejo, anquilosado y con poca o nula vocación para ejercer esas tareas; mientras que, por el otro lado, el sistema internacional que estamos favoreciendo, la construcción internacional en la que estamos trabajando —en los estándares internacionales de protección de los derechos humanos—, está muy por encima de nuestra legislación. En algunos casos existe una brecha dramática entre uno y otro. Es absolutamente necesario que logremos cerrarla, subiendo el estándar nacional al nivel internacional. En efecto, una de las formas en la

que lo estamos tratando de hacer es por medio de reformas constitucionales. En el último paquete de iniciativas que el Presidente de la República envió al Congreso, no está todavía una que nosotros hemos impulsado, sobre el Artículo 133, que ataca de forma directa la pirámide de la jerarquía legal en México; pero sí está otra, formulada a través del Artículo 1º, en la que estamos promoviendo un reconocimiento expreso en la Constitución, y dándole valor constitucional pleno a los derechos reconocidos en los tratados internacionales que el país ha signado.

Un último comentario, como una especie de síntesis de lo que me interesa destacar. Usar la política exterior como instrumento interno fue una decisión fundamental; parte básica de esa estrategia consistió en abrir el país a la supervisión y la cooperación internacional. En la actualidad el país está abierto a ambas cosas. Como producto de esa apertura hemos tenido 15 visitas en todo el país, que se han traducido en casi 400 recomendaciones internacionales. Como producto de la misma, celebramos un acuerdo de enorme amplitud con la Oficina del Alto Comisionado, a partir del cual se generó un diagnóstico, que ya existe y que en diciembre fue presentado al Presidente de la República.

Como producto de esas 400 recomendaciones, y las contenidas en el diagnóstico, dieron inicio dos procesos que ya están corriendo en el terreno. El primero de ellos es la creación de un Programa Nacional de Derechos Humanos, un programa que trasciende la administración del Presidente Fox, que trasciende cualquier discusión de competencias o esferas de gobierno, que no tiene color, no tiene partido, ni caras ideológicas. Un programa de la sociedad mexicana y que la propia sociedad mexicana, al apropiárselo, se encargará de que—independientemente de quien esté gobernando— sea cumplido. Por el otro lado, a partir de las 400 recomendaciones y del propio diagnóstico, se identificaron problemas urgentes por resolver muy claros y muy evidentes, que no requieren mayor consenso a nivel nacional. Asimismo, se identificó al área de procuración y administración de justicia como un sector que requiere modificaciones urgentes.

Todo ese paquete de recomendaciones identificó cuatro o cinco áreas prioritarias y con base en ellas la Presidencia de la República, junto con la Procuraduría General de la República generó, probablemente, uno de los paquetes de reforma constitucional más importantes que ha hecho el Presidente Fox; que significa el replanteamiento del sistema de

justicia en México, sobre la base de las recomendaciones, los estándares y las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos. Con base en esas iniciativas se pretende construir un sistema orientado a proteger los derechos humanos en nuestro país.