

MÉXICO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis PERAZA PARGA

En palabras de la ex embajadora y actual subsecretaria de los Derechos Humanos y la Democracia del gobierno federal de México, la maestra Mariclaire Acosta Urquidi:

En los foros internacionales, tanto universales como regionales, México defiende los principios de la universalidad, indivisibilidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos, la no politización del tema, así como la defensa y elevación de los estándares internacionales de derechos humanos ya alcanzados. Promovemos los derechos civiles y políticos, la protección contra prácticas como tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y sumarias, así como el apoyo a la libertad de expresión y a lucha contra la impunidad, además de promover la gobernabilidad democrática, la justicia-bilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, así como la protección de grupos vulnerables, especialmente de las mujeres, los niños, los indígenas, los migrantes y las poblaciones desplazadas.¹

Sin embargo, la relación de México con el sistema interamericano de protección de los derechos humanos la calificaríamos, a lo largo de los años, de hostilmente respetuosa. Con su tradicional política de no injerencia en asuntos domésticos siempre consideró que los derechos humanos y su respeto pertenecían al coto privado de los Estados, vedado a otras naciones y, por supuesto, a órganos de control internacionales. No fue sino hasta 1982 que México ratificó la Convención Americana de los Derechos Humanos, en vigor desde 1978 aunque firmada desde 1969. La aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana

¹ Conferencia “La nueva visión de México en materia de derechos humanos”, en el seminario “México y los derechos humanos en el umbral del siglo XXI”, Universidad Panamericana, ciudad de México, 31 de agosto de 2001.

se produjo hasta diciembre de 1998, curiosamente coincidiendo en el mismo día con Brasil que, junto a México, suman la mayoría de la población de América Latina. Debemos ser conscientes de la importancia que esta aceptación supuso para tantos millones de americanos cuyas violaciones cometidas por el Estado a partir de ese momento tendrían la posibilidad de ser investigadas, declaradas como violación de un derecho humano condenando al Estado y reparadas, en la medida de lo posible, por el máximo tribunal de los derechos humanos americano. Sin embargo, las buenas intenciones no son siempre completas. México estableció dos reservas a su aceptación. Una, a nuestro modo de ver superflua, que es que la Corte no tendrá competencia para conocer de asuntos cuyos hechos se cometieron antes de la aceptación. Eso es algo obvio pero México prefirió reafirmarlo. La segunda reserva tiene que ver con la facultad discrecional y sin igualdad de armas para la otra parte de expulsar del territorio mexicano a cualquier extranjero que realice actividades impropias. En definitiva, el artículo 33 constitucional² que recoge esta facultad, otorga al ejecutivo la posibilidad de expulsar discrecional y en la práctica, arbitrariamente, a cualquier extranjero amparándose en un concepto jurídico indeterminado sin posibilidad de recurso ya que estas expulsiones se llevan cabo sumariamente.

En este punto hay que advertir el énfasis que le concedió el Presidente de la CIDH³ a este asunto debido a la especial sensibilización de este órgano interamericano hacia el tema migratorio con la creación de un relator especial y la necesidad imperiosa de fortalecer el estatus del migrante en las Américas. Al respecto, la voluntad de México parece consolidarse hacia la protección del migrante, ya que en el 57 periodo de sesiones⁴ de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, México presentó y consiguió la adopción por consenso de resoluciones en favor de los derechos humanos de los migrantes, estableciendo normativamente el derecho a notificación consular⁵ y el pleno apoyo a la

2 El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

3 Decano Claudio Grossman durante las reuniones de trabajo mantenidas en ciudad de México los días 3 y 4 de julio del 2001.

4 Celebrado en Ginebra, Suiza, del 10 de marzo al 27 de abril del 2001.

5 Que tiene su apoyo en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de los hermanos Le Grand, Alemania *versus* EUA y la opinión consultiva 16 solicitada por México.

ratificación de la Convención sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. En 2001, la Relatora Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos de los migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, visitó conjuntamente Estados Unidos y México (Michoacán, Veracruz, fronteras Norte y Sur) y el relator de la CIDH sobre trabajadores migratorios se trasladó a Guatemala y México para realizar el *fact finding* sobre el terreno. El Relator Especial para la Independencia de Jueces y Abogados de Naciones Unidas, señor Cumaraswamy, observó, a través de múltiples entrevistas, la situación de la administración y procuración de justicia en México. Se espera un informe final de la visita en términos muy duros para el sistema mexicano. También visitaron México, en agosto del 2001, los miembros del Comité contra la Tortura⁶ de las Naciones Unidas en el marco de un procedimiento confidencial iniciado a petición de una organización de la sociedad civil mexicana y aceptado por México.

Hasta antes de la aceptación de la competencia obligatoria de la Corte, México sólo recibió una visita *in loco* de la Comisión en 1996, a raíz de la cual se aprobó el Informe de 1998. Poco después de esta visita se produjo la del Relator contra la Tortura de las Naciones Unidas.

La relación de México con el sistema no era óptima, máxime cuando en los últimos años, México lideró, junto al Perú, una fuerte iniciativa para reformar el mismo “como una forma más o menos maquillada para debilitar el SIDH”.⁷

Con la llegada de Vicente Fox y su sempiterno discurso sobre los derechos humanos, la situación se está moviendo.

Destacaríamos dos relaciones exitosas y posiblemente modélicas de México con el sistema de peticiones individuales interamericano.

⁶ Para la subsecretaria la tortura es una práctica endémica, sistemática y cotidiana en México. Dentro del marco de un Acuerdo de Cooperación Técnica con la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se impartieron cursos para crear un cuerpo de médicos peritos especializados en examen de torturas en cadáveres y en personas vivas. A raíz de ello, se discute la adopción que sería inédita en el mundo, de una norma oficial mexicana sobre la tortura. Sin embargo, al ser simplemente administrativa puede que, una vez adoptada, no se respete.

⁷ Entrevista con Pedro Nikken, antiguo juez de la Corte Interamericana en http://www.iidh.ed.cr/entrevista_PedroNikken.htm.

El caso de “Vicente Carrillo Saldaña”, ventilado ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos

Vicente Carrillo Saldaña salió de su hogar el 12 de octubre de 1996 para trabajar, pero fue desaparecido y su cadáver hallado cinco días después. La autopsia reveló torturas en el cuerpo de Carrillo Saldaña y los familiares presentaron denuncia a la Procuraduría de Justicia del Estado de Chihuahua, entidad que se declaró incompetente para dar paso a la Procuraduría militar, en clara contravención a lo que marca el amplio cúmulo de precedentes del sistema interamericano sobre la inconveniencia de que los jueces militares conozcan de causas civiles.

El proceso ante la Comisión Interamericana concluyó con una solución amistosa entre el gobierno mexicano y los familiares de Carrillo Saldaña. Los puntos principales del acuerdo fueron:

a) La continuación y culminación del proceso contra Aviña Gutiérrez, único sentenciado.

b) Concesión de becas a los hijos menores de la víctima hasta que cumplan la mayoría de edad, para sus estudios, así como mantenimiento para la viuda.

c) La entrega de un cheque por ciento dos mil seiscientos sesenta y un pesos mexicanos, como indemnización para la reparación del daño material que incluye reparación y gastos funerarios, de conformidad con lo dispuesto en la legislación interna.

El otro “éxito” conjunto de México y la protección de los derechos humanos es el caso 11.509, de Manuel Manríquez San Agustín vs. México. El asunto, popularmente conocido como el del “mariachi”, por ser la profesión de la víctima, se trata de la declaración, hecha por la Comisión, de responsabilidad internacional de México por la violación de los derechos a la integridad física (torturas demostradas⁸ y concesión de valor de plena prueba dada a la confesión obtenida bajo tortura), a la libertad personal y a las garantías y protección judiciales del señor Man-

⁸ Recomendación 35/94 de la CNDH de 17 de marzo de 1994 dirigida al procurador general de Justicia del Distrito Federal y el procurador general de la República para que se investigaran y sancionaran a los servidores públicos que torturaron y detuvieron arbitraria y prolongadamente al mariachi. La Comisión valoró como prueba irrefutable esta investigación y recomendación de la CNDH en el sentido pedido en nuestro trabajo para que los organismos autónomos de derechos humanos tengan una participación más relevante en el sistema interamericano de derechos humanos.

ríquez⁹ con motivo de su presunta participación en el asesinato de dos personas.

Es a raíz de este informe cuando se produce una salida imaginativa, modélica con respecto a otros casos y plenamente armónica con los derechos humanos. El 26 de marzo de 1999 el señor Manuel Manríquez fue declarado inocente por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de México, en solicitud de reconocimiento de inocencia promovida por la defensa. Tres días después era puesto en libertad.¹⁰ El elemento definitorio de esta sentencia fue la “prueba superviniente” que constituyó el Informe de la CIDH. El Tribunal Superior de Justicia del DF fue muy claro en sus razonamientos de aceptación del Informe: “Es de aceptar que es a través de sus recomendaciones [de la CIDH] que se inició la investigación de la comisión del delito de tortura... razones por las que estimamos que el informe en análisis puede ser tomado en consideración como medio de prueba”.

No podemos dejar de observar que, sin implicar ninguna conexión de dependencia entre el Ejecutivo y el Judicial, el gobierno del Distrito Federal es de izquierda (Partido de la Revolución Democrática) con el componente de justicia social que esto implica. Sin embargo, esto no es óbice para que esta modélica sentencia sirva de precedente importante para el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH por parte de las autoridades competentes del Estado mexicano. Esta solución podría ser la que se tomara en el caso del general Gallardo, cuyas reiteradas condenas por parte de la jurisdicción militar mexicana han sido consideradas por la Comisión como un hostigamiento, amén de su solicitud de inmediata puesta en libertad a la que el gobierno de Fox no ha podido dar cumplimiento todavía debido al poder que todavía retienen en México las Fuerzas Armadas.

El presidente de la Comisión ha utilizado palabras durísimas solicitando los nombres de las personas que mantienen al general en la cárcel ya que se está produciendo un delito continuado al mantener presa a una persona en violación, continuada y adicional de la Convención Americana y de una orden de liberación internacional emitida por la Comisión. Utilizó expresiones como “secuestro estatal” al comentar la decisión ya tomada de convocar a una audiencia especial sobre el caso.

⁹ Informe definitivo 47/98 emitido por la CIDH el 2 de octubre de 1998.

¹⁰ Después de casi nueve años de privación de libertad.

Incluso sugirió la posibilidad de llevar el asunto ante la Corte IDH, bien como opinión consultiva o como asunto jurisdiccional al tratarse de un delito continuado. En palabras textuales comentó que “los casos en que hay gente detenida implican un desafío especial para los órganos del sistema interamericano de derechos humanos”. Aunque se está a la espera de la resolución de un amparo indirecto ante el juez VI de distrito de Ciudad Nezahualcóyotl en contra del presidente de la República para que éste cumpla con la recomendación de la CIDH, existen otras vías de solución: la libertad anticipada, el indulto por haber prestado valiosos servicios a la nación o en la existencia de circunstancias especiales a favor del sentenciado,¹¹ la reducción de la pena,¹² el reconocimiento de inocencia como en el caso del mariachi ya visto y, por último, la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte exclusivamente para los hechos en litigio. Uno de los graves obstáculos es que los militares mexicanos piensan que es un asunto conectado con la disciplina militar.

La presión interamericana sigue en aumento ya que en las audiencias de la CIDH de 12 a 16 de noviembre, el presidente Grossman ha amenazado con llevar el asunto ante la Corte si el general no ha sido liberado, en cumplimiento de la única orden de libertad internacional e interamericana actualmente en vigor emitida por uno de los órganos de defensa, protección y control de los derechos humanos de América, el sábado 17 de noviembre del 2001. El plazo ha pasado y no se ha cumplido esa amenaza ya que jurídicamente es muy complicado llevar el caso ante la Corte. Una de las vías es llevarlo a la Corte como delito continuado basándose en la afirmación hecha por la Comisión de que “cada día que el general está preso injustamente representa una violación autónoma a los derechos humanos por parte del Estado mexicano”.

Creemos que es una cuestión muy politizada y que la Corte rechazaría conocer del caso por razones de extemporaneidad. La actuación desafiante del general desde la cárcel no ayuda a lograr una solución consensuada a no ser que su estrategia vaya por la de convertirse en un mártir a manos de los militares.

El 20 de diciembre de 2001, el presidente de la Corte Interamericana decidió a solicitud de la Comisión, requerir a México la adopción inmediata de cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e inte-

11 Véase artículo 201 del Código de Justicia Militar mexicano.

12 Véase artículo 178 del Código de Justicia Militar mexicano.

gridad personal del general. Tres días después, el gobierno trasladó al militar a otra prisión para garantizarle su seguridad personal.

Finalmente, sin que este hecho suponga el final de esta tortuosa historia, el 7 de febrero del 2002, el presidente Vicente Fox, utilizando la figura jurídica de reducción de pena¹³ de los artículos 178 y 871 del Código de Justicia Militar,¹⁴ puso en libertad al general.

Para el secretario de Gobernación, Santiago Creel, y el canciller mexicano, Jorge G. Castañeda, la Comisión Interamericana realizó una “petición explícita de dejarlo de inmediato en libertad”. La absolución, sin embargo, no podía ser utilizada porque era facultad exclusiva del Poder Judicial y el indulto debe ser requerido por el interesado. La fecha de la liberación del ciudadano Gallardo fue exactamente doce días antes de la sesión pública ante la Corte Interamericana para analizar el caso Gallardo. Con este motivo ha sido pedida por el gobierno la cancelación de la misma por devenir sin objeto, a lo que se negaron correctamente las organizaciones no gubernamentales al señalar que no se habían cumplido todos los puntos de la Recomendación de la Comisión. Días después, la Corte decidió la suspensión definitiva de la audiencia aunque se mantuvieron sus medidas provisionales.

Otro de los asuntos más significativos es el de Ana, Cecilia y Beatriz González Pérez,¹⁵ indígenas tzotziles que fueron privadas de libertad, torturadas y violadas tumultuariamente por militares al tratar de pasar por un retén el 4 de junio de 1994 en Chiapas.

Fue presentada una denuncia ante la Procuraduría General de la República el 30 de junio de 1994, pero como sucede en muchos de estos casos, el asunto pasó del orden civil al orden militar, sin que las autoridades pudieran desvirtuar la prueba básica del reclamo de las hermanas González Pérez, es decir, el examen ginecológico practicado por la doctora Guadalupe Pena Millán, quien comprobó fehacientemente las violaciones sexuales.

¹³ Siempre que sea una sentencia irrevocable y que las penas sean impuestas en sentencias diversas y no acumuladas.

¹⁴ “Aun cuando el interesado no haya elevado petición alguna sobre el particular”, como efectivamente fue el caso.

¹⁵ González Pérez no son los apellidos reales de las mujeres, se eligieron para preservar su intimidad. Sin embargo, nada se pudo hacer para evitar las perniciosas consecuencias para sus vidas personales que supuso este horrible ultraje a los ojos de su comunidad (fueron expulsadas, maltratadas y repudiadas por sus maridos).

La respuesta de las autoridades mexicanas ante la Comisión se ha basado en la tesis jurisprudencial que ha emanado de una acción de inconstitucionalidad, la 1/96, en el sentido de que es lícito que las autoridades militares colaboren con las civiles en tareas de seguridad pública, pero este argumento es cuestionado por la Comisión, cuando advierte que hay necesidad de declarar suspensión de garantías para no invalidar la obligación de que todos los actos se sustenten por autoridad competente.

El gobierno mexicano también ha contestado a la Comisión que las afectadas no han colaborado con las instancias militares en la investigación y la Comisión, a su vez, ha planteado que no es posible obligar a las afectadas a acudir, con temor muy fundado, ante las mismas autoridades de las que se sospecha han cometido los actos ilícitos.

En este sentido supone un gran avance y era algo pendiente que reclamaba la sociedad civil mexicana e internacional, la excarcelación producida el 8 de noviembre del 2001 de los llamados “campesinos ecologistas”, los señores Montiel y Cabrera, y basada en una competencia que concede el artículo 77 del Código Penal Federal mexicano al ejecutivo en la persona del presidente de la República para poder liberar a presos por razones humanitarias que pueden abarcar edad, salud. Lo importante aquí es la liberación de dos personas que fueron detenidas, torturadas y privadas de libertad durante dos años y medio en procesos plagados de irregularidades. Aunque el Ejecutivo federal mexicano lo niegue, esta liberación era una asignatura pendiente aprobada de urgencia debido al asesinato de la abogada defensora que llevaba el caso de estos dos agricultores que se oponían a la tala sistemática e inmoderada de los árboles de su comarca. Además, el hecho de liberarlos facilitaría la ayuda que pudieran prestar para el esclarecimiento del asesinato de su abogada, la defensora de derechos humanos, Digna Ochoa Plácido.

Por otra parte, el gobierno mexicano necesitaba presentarse con alguna carta importante (sería un as de la manga) ante la Comisión Interamericana en el periodo de audiencias en Washington del 12 al 16 de noviembre del 2001. Sin embargo, Montiel y Cabrera fueron sacados de la prisión de manera —en nuestra opinión— ilegal. La subsecretaria Acosta se apersonó en la prisión de Iguala, Guerrero, muy temprano con un oficio de libertad firmado por el presidente Fox, basado en los artículos 55 y 75 del Código Penal federal mexicano. Realizando una

interpretación literal del artículo 75, concluimos que no puede darse un cambio sustantivo en las condiciones de los beneficiados.¹⁶ Obviamente se produce ese cambio sustantivo si dos presos condenados con sentencia firme son liberados. Las alternativas legales podrían haber sido dulcificar, en lo posible, las condiciones carcelarias o bien mandarlos a un hospital-prisión. La utilización de este artículo fue impropia y casi *contra legem*. La otra base legal fue el artículo 55 que otorga la competencia al juez, no al presidente, y es antes de la aplicación de la pena. Hubiera sido deseable que la base legal fuera la figura del indulto presidencial *sui generis*¹⁷ donde Fox alegara que comprobada la tortura, basándose en el informe de admisibilidad de la CIDH y sin que ese indulto significara que quedara probada la culpabilidad de los campesinos ecologistas, sacaba de la cárcel a dos personas realizando una interpretación *pro homine* del indulto presidencial. Los campesinos no querían irse tampoco con la subsecretaria que casi los obligó por la fuerza ya que ni siquiera habían avisado a sus abogados de la organización “Agustín Pro”, que luego se quejaron a la misma maestra por la manera tan confusa y precipitada de la salida de la cárcel de sus patrocinados. La señora Acosta tuvo que imponerse a las autoridades del penal y a las presiones que sobre ellas realizaron los militares y el gobierno del estado, haciendo valer la circunstancia de que eran presos federales. En definitiva, su liberación es el primer signo tangible de concordancia entre el discurso, ya clásico por repetido, del gobierno federal mexicano pro derechos humanos y los hechos.

Más allá del hecho feliz de la liberación de dos personas inocentes o al menos a las que se les violaron sus derechos judiciales, debemos fijarnos en la influencia que los casos particulares pueden tener en la modificación de la legislación interna. En este sentido es importante la petición, totalmente concordante con la jurisprudencia internacional y regional, de la organización no gubernamental “Miguel Agustín Pro Juárez” sobre la imperiosa necesidad de que las violaciones a los derechos

¹⁶ “Cuando el reo acredite plenamente que no puede cumplir alguna de las modalidades de la sanción que le fue impuesta por ser incompatible con su edad, sexo, *salud* o constitución física, la autoridad ejecutora podrá modificar aquella *siempre que la modificación no sea esencial*”.

¹⁷ Es *sui generis* porque además el indulto no se puede conceder cuando está pendiente un amparo, ya que se necesita “sanción impuesta en sentencia irrevocable” (artículo 94 del Código Penal Federal mexicano).

humanos deban ser investigadas y enjuiciadas exclusivamente por la jurisdicción civil.

Al autor de esta ponencia le consta personalmente por el trabajo que desarrolló en la oficina especial transformada en Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuya titular es la maestra Acosta Urquidi,¹⁸ que existe una voluntad decidida de respetar y hacer respetar los derechos humanos por parte del Ejecutivo federal mexicano. Sin embargo, la inercia propia de una maquinaria tan vasta que pretende gobernar a cien millones de mexicanos es difícil de revertir. Asimismo, la pluralidad de voces de que hace gala el gabinete de Fox lleva a que las decisiones sean complicadas de tomar con la celeridad y aunamiento de criterios que necesitan.

Como decíamos, la situación ha cambiado y la CIDH ha detectado y reflejado en algunos documentos que el Estado mexicano es ahora más sensible al procedimiento ante ella. En palabras de la embajadora especial,

durante los primeros meses de gobierno [de Fox] México reconoció ante la CIDH en Washington que el Estado mexicano tiene una obligación muy clara frente a este mecanismo regional de protección a los derechos humanos, por lo tanto, se están tomando las medidas necesarias para resolver los casos examinados por ella y reparar los daños cometidos.

El mismo secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Jorge Castañeda, contestando a una pregunta formulada en el aeropuerto De Gaulle de París el 3 de marzo de 2001, refrendó la importante labor realizada por la maestra Acosta al considerar que es la persona indicada para considerar los puntos de vista de las organizaciones no gubernamentales

¹⁸ La misma subsecretaria llevó personalmente la orden de excarcelación al penal de Iguala, donde se encontraban purgando su condena los dos campesinos ecologistas. No debemos olvidar la larga y fructífera trayectoria como defensora de los derechos humanos de la maestra Mariclaire Acosta lo que le dio la oportunidad de fundar prestigiosas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y conocer personalmente a la mayoría de las personas con quejas sobre violación de derechos humanos ante la CIDH. Mucha gente puede opinar que se trata de un caso de “cooptación” del Ejecutivo de un líder de la sociedad civil; sin embargo, la maestra Acosta ha llevado al Ejecutivo la visión independiente de la sociedad civil sin dejar de reconocer que forma parte de aquél.

dirigidos al gobierno foxista “ya que conoce bien a las organizaciones no gubernamentales y que está en la mejor disposición de acoger sus planteamientos y analizarlos con ellos”.¹⁹

La nueva situación y estrategia del gobierno es resumida en la siguiente declaración del director general de los Derechos Humanos²⁰ de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México:

El acuerdo más importante ha sido el compromiso de establecer *mecanismos de diálogo permanentes y constantes con las víctimas, sus representantes y las autoridades*, buscando las vías legales necesarias para solucionar los casos apegados a la ley, sin consideraciones políticas. Cuando ya hay una sentencia judicial, la solución evidentemente se complica por la fuerza de la cosa juzgada, pero se trabajará con las víctimas para ver los mejores recursos legales para promover una solución definitiva en su beneficio.

Esta declaración se ha llevado a la práctica en los compromisos alcanzados en la reunión de trabajo mantenida en julio del 2001 con la Comisión y a través de la creación²¹ y reinstalación²² de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos el 16 de octubre de 1997. La Oficina de la Embajadora en Misión Especial para los Derechos Humanos y la Democracia, transformada en Subsecretaría en octubre del 2001, promueve, por la vía del diálogo con todas las partes involucradas,²³ el cabal y total cumplimiento de los compromisos internacionales de México en derechos humanos. La maestra Acosta logró, en un esfuerzo prácticamente personal, no sólo la creación,²⁴ sino también el nombramiento de un mexicano²⁵ para el puesto de relator especial para los derechos indígenas en Naciones Unidas en el ya mencionado LVII periodo de sesiones.

19 *Revista Proceso*, México, 4 de marzo de 2001.

20 Juan José Gómez Camacho, declaración efectuada el 27 de febrero del 2001.

21 Véase *Diario Oficial de la Federación* (mexicano), 17 de octubre de 1997, p. 2.

22 El 12 de junio del 2001 por el secretario de Relaciones Exteriores.

23 Instancias de gobierno, víctimas, familiares y organizaciones de la sociedad civil.

24 Calificado como el principal acierto de las sesiones por la propia Mary Robinson, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

25 Doctor Rodolfo Stavenhagen, eminente indigenista e investigador.

En ese ámbito, creemos que a México le llegó la hora de solicitar su segunda²⁶ opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trataría de que ésta emitiera su cualificadísima opinión sobre la compatibilidad con los tratados interamericanos de las reformas constitucionales mexicanas de 2001 en materia de derechos indígenas. Aunque no tendría fuerza vinculante ni obligatoriedad, contribuiría a cerrar aspectos abiertos en esta reforma de manera casi definitiva merced a la autoridad moral y peso jurídico que despliega el máximo tribunal americano. México, merced a esta hipotética solicitud, se pondría a la vanguardia en la protección de los derechos humanos de una importante parte de la población americana con un compromiso explícito de estar en plena concordancia con la protección internacional de los derechos humanos. En el ámbito interno, si la opinión consultiva llegara a señalar que las reformas constitucionales son insuficientes o algunas incluso abiertamente contrarias a la protección interamericana de los derechos humanos, el gobierno demostraría prudencia para corregir equivocaciones. Si la respuesta fuera la contraria, éste contaría con toda la solvencia moral y jurídica posible para declarar cerrado —y bien cerrado— el asunto de las reformas indígenas.

En cuanto a su proyección exterior y teniendo en cuenta el “efecto de cosa juzgada”, consideramos que la Corte debe ampliar al máximo el número y calidad de las observaciones que pedirá a todos los Estados miembros de la OEA, a los órganos especializados, al mundo de la academia, a los diferentes institutos indigenistas nacionales, a las comunidades indígenas de todo el continente, etc. México debería ser generoso y no alterarse por observaciones sobre sus reformas constitucionales llegadas más allá de sus fronteras ya que visualizamos esta opinión consultiva como el embrión de un derecho común indígena en América. Otros caminos internacionales serían accionados por la sociedad civil como el comité de expertos de la Organización Internacional del Trabajo para que conociera de violaciones nacionales, por un lado, o la comparecencia de las comunidades indígenas ante la Subcomisión de Prevención y Discriminación de minorías dependiente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, por otro. Sin embargo, si el gobierno

²⁶ La primera fue la opinión consultiva 16/99 de 1o. de octubre de 1999 sobre el derecho a la información sobre la asistencia consular a los condenados a pena de muerte en los Estados Unidos en el marco de las garantías del debido proceso legal.

se deja ganar la delantera perdería la posibilidad de seguir refrendando con hechos su discursivo compromiso con los derechos humanos de su población. Por otra parte, de los caminos apuntados el único capaz de armonizar el derecho interno con el internacional es el de la opinión consultiva. El órgano jurisdiccional, alejado por lo menos nominalmente de la obligación de decidir una controversia, siente la necesidad de afinar su criterio jurídico cuando han acudido ante su jurisdicción no por su *potestas* sino por su *autoritas*.

La subsecretaria Acosta Urquidi define de manera brillante,

este diálogo franco con los mecanismos del sistema será una contribución fundamental para nuestros esfuerzos en derechos humanos, trabajar con estos mecanismos y especialmente sus visitas a nuestro país, genera sinergia, debate, empoderan a las organizaciones de la sociedad civil y obligan a las instituciones gubernamentales a responder y modificar sus prácticas.

El 27 de noviembre del 2001 se produjo un acto sin precedentes en la historia de México. El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, doctor José Luis Soberanes, entregó, en un acto público, al presidente de la República mexicana varias recomendaciones²⁷ sobre las medidas a seguir para el esclarecimiento de los 275 casos de desapariciones forzadas comprobadas en la década de los setenta y ochenta. El hecho, altamente significativo, de reunir en una mesa al procurador general de la República²⁸ y al secretario de la Defensa²⁹ con objeto de que escuchen las atrocidades cometidas por servidores públicos contra ciudadanos mexicanos tiene un valor simbólico excepcional que puede traer consigo un cambio real en la defensa de los derechos humanos en México.

Fox, en su discurso, justificó la creación de una Fiscalía Especial porque “la Constitución no permite crear instancias que estén por encima de los procedimientos que marca la ley para calificar una conducta como violatoria de los derechos humanos o como delito”. Se comprometió, sin demora, a dar cabal cumplimiento a las recomendaciones, instruyendo al procurador a designar un fiscal especial para que investigue y persiga los delitos ante los tribunales competentes caso por caso. Dos comités

27 Las primeras recomendaciones de la CNDH a un presidente de México.

28 El general Marcelo de la Concha, antiguo procurador militar.

29 El general Vega.

le auxiliarán: uno de apoyo integrado por cinco ciudadanos³⁰ de reconocido prestigio público y experiencia jurídica en promoción y defensa de los derechos humanos. El otro será interdisciplinario para la presentación de propuestas de justa reparación a las víctimas y familiares compuesto por servidores públicos federales y asesores expertos en derechos humanos. Dos curiosidades: que sea el antiguo procurador militar, y militar en activo, el encargado de nombrar un fiscal para actuar contra sus colegas y los requisitos que se le piden al comité de apoyo y ninguno a ese fiscal. Coinciden ambos discursos de los dos presidentes en una frase llena de contenido: “no hay razón de Estado que pueda estar por encima del Estado de derecho”. Soberanes profundizó más: “No existe razón de seguridad nacional que en un Estado democrático de derecho resulte válida para justificar la desaparición forzada de personas,³¹ como tampoco existe la posibilidad de que el interés del Estado pueda situarse por encima del principio de legalidad”.

Estableció de manera didáctica la continuidad de la responsabilidad del Estado como principio de derecho internacional. “La responsabilidad subsiste con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo y, concretamente, entre el momento en que se comete el hecho ilícito generador de la responsabilidad y aquel en que ella es declarada”. Es decir, hasta que no haya una declaración pública asumiendo su responsabilidad, los sucesivos gobiernos que lleguen al poder, después de uno que cometió un acto violatorio de derechos humanos, comparten la responsabilidad con el gobierno ofensor.

Las organizaciones no gubernamentales son grupos de la sociedad civil enunciados de manera negativa. Deberían ser llamadas “la sociedad civil organizada”. En el continente americano son las dedicadas a la protección de los derechos humanos; han realizado y realizan una labor encomiable y altruista. *Son las grandes protagonistas y motores*

³⁰ Una de las más simbólicas activistas de derechos humanos en México es Rosario Ibarra de Piedra, madre de un desaparecido en 1975 y fundadora del Comité Eureka. “Vivos se los llevaron y vivos los queremos”, es su lema y creen que las instituciones de impartición de justicia tradicionales son las adecuadas para investigar estos hechos. Se niegan a cualquier tipo de indemnización que finalice los expedientes y acalle conciencias.

³¹ En este sentido es imperioso que el Senado de la República apruebe lo antes posible la Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada de Personas que los califica como delitos de lesa humanidad e imprescriptibles. Con ello se podrá llegar al fondo de estos asuntos.

del capítulo de quejas individuales del sistema interamericano de derechos humanos. Al igual que pasó en Europa, el aparato interamericano estaba diseñado para aceptar, primordialmente, demandas interestatales y que las peticiones individuales fueran un recurso residual. Esta idea inicial se revirtió totalmente, pasando las quejas personales a ser la piedra angular del sistema.

En palabras del actual presidente de la Corte Interamericana, juez Augusto Cançado Trindade:

Las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importantísimo en el acceso de los individuos a la justicia del sistema. La realidad del funcionamiento del sistema es que los casos son entablados, en su mayoría, por organizaciones no gubernamentales. Ellas son el primer filtro de hecho.³²

En los últimos discursos del presidente de la Comisión Interamericana, el chileno Claudio Grossman, hace hincapié en la preocupación y máxima prioridad que supone para el sistema interamericano el constante hostigamiento que se traduce en asesinatos de los defensores nacionales de derechos humanos. El más reciente e impactante por la personalidad de la víctima ha sido el execrable crimen de la abogada mexicana defensora de los derechos humanos, Digna Ochoa Plácido.

Hasta el año 2000 trabajaba en la organización de derechos humanos más prestigiosa de México, “Miguel Agustín Pro Juárez”. En 1998 fue víctima durante nueve horas de un secuestro e interrogatorio sobre su defensa de elementos del EZLN y los casos de violaciones a derechos humanos donde se implicaba a militares, en su propia casa, por personas desconocidas. Esto motivó en noviembre de 1999, la ordenación al Estado mexicano de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana con el fin de preservar la vida y la integridad física de Digna y los representantes más significativos de la “Agustín Pro”, así como la seguridad de las instalaciones de la misma y una investigación de los hechos y las amenazas. Esta orden se mantuvo durante 2000.

En agosto de 2001, la Corte las dejó sin efecto al juzgar, erróneamente, que el riesgo ya no existía y las circunstancias se daban para dejarla sin protección. Esta decisión del Alto Tribunal se tomó basándose en

³² Entrevista concedida por el juez Cançado Trindade al diario *La Nación*, de Costa Rica, el 10. de octubre de 2001.

los informes periódicos sobre el hecho concreto de las medidas provisionales que recibe del gobierno mexicano, de la CIDH y de la propia víctima objeto de protección. Nuestra opinión es que los Estados siempre tratan de solucionar sus expedientes internacionales por lo que éstos significan de “vergüenza internacional”. Por lo tanto, sus informes siempre irán por el lado del optimismo y de que la situación ha mejorado. Esta actitud del Estado no se le escapa a la Corte y la “descuenta” a la hora de valorar aquellos informes. La opinión de la víctima (en este caso una defensora de los derechos humanos, acostumbrada a las amenazas y creada, como todas las personas que arriesgan su vida por los derechos de los demás, de un material especial), los peticionarios y la Comisión, fue analizada y tenida especialmente en cuenta. En este caso opinamos que hubo una *responsabilidad compartida de excesivo optimismo de todas las partes consultadas e implicadas*. Sin embargo, las medidas provisionales precisaban un segundo mandato: “Adoptar como elemento esencial del deber de protección, medidas eficaces para investigar los hechos que afectan a las personas identificadas a fin de individualizar y, en su caso, sancionar a los responsables de tales efectos con base en un juicio justo”.

Este requerimiento obligatorio de la Corte no se cumplió con el archivo de las investigaciones. El deber de investigar por parte del Estado debe realizarse de manera seria y diligente ya que si no, se incumple el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado. Incluso si el violador es un particular y los hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad del Estado.³³ Todo esto se resume en la idea de la obligación del Estado de luchar contra la impunidad. La Corte, en medidas provisionales que ha emitido recientemente,³⁴ ha interpretado como una medida de protección a las personas el deber de investigar las violaciones a derechos humanos a cargo del Estado. Por lo tanto, creemos que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos se equivocó al levantar las medidas provisionales en el caso Digna Ochoa no por una mala valoración de los informes que le remitieron sino porque una parte

³³ Nociones extraídas de la sentencia de la Corte IDH Velásquez Rodríguez, pfs. 166-177.

³⁴ Medidas provisionales en el caso “Vogt”, en el caso “Saquic Serech” y en el caso “Giraldo”.

esencial de su mandato no se había cumplido: la obligación de investigar que la propia Corte califica como elemento esencial del deber de protección. La Comisión solicitó el 22 de octubre medidas provisionales a la Corte para proteger la vida e integridad física del personal del centro “Agustín Pro” y de tres abogados que trabajaban en estrecha colaboración con la defensora asesinada, así como la seguridad de las instalaciones de la ONG, y requirió al Estado que investigara los hechos, encontrara y sancionara a los culpables. El 25 de octubre, el presidente de la Corte ordenó medidas urgentes a México aceptando todos los puntos de la petición de la Comisión.

El 26 de noviembre del 2001, se celebró una audiencia especial en San José de Costa Rica ante la Corte para que las partes implicadas rindieran cuentas sobre los graves hechos acontecidos. La representación del gobierno mexicano estuvo compuesta por personalidades³⁵ de altísimo nivel, como ameritaba la gravedad y trascendencia del asesinato de la defensora. Durante todo el transcurso de la audiencia, se mostró abierta a coadyuvar en la ejecución de las medidas de protección. Comunicó que ya se habían entregado los 31 teléfonos celulares solicitados por los trabajadores del centro Agustín Pro para fortalecer su protección. Se ha nombrado, a petición de los beneficiarios, un experto para que brinde asesoría sobre autoprotección y se ha designado un funcionario de la Secretaría de Gobernación encargado de la coordinación de las medidas de protección. Se concedió escolta permanente a la abogada Pilar Noriega. Sin embargo, este hecho coincidió con su nombramiento como primera visitadora de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cargo que conlleva protección por sí mismo.

La Comisión, ayudada y asistida por los abogados de los peticionarios,³⁶ entonó su *mea culpa*³⁷ al haber fallado en calibrar el peligro que,

³⁵ La subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Internacionales, maestra Acosta, el procurador de Justicia del Distrito Federal, señor Batis, y el director general de los Derechos Humanos de la cancillería, licenciado Gómez Camacho.

³⁶ Carmen Herrera, asistente de la CIDH; Viviana Krsticevic, asistente de la CIDH y directora de CEJIL; y Juan Carlos Gutiérrez, asistente de la CIDH y director de CEJIL para Mesoamérica.

³⁷ “Yo creo que [cabe expresar un] *mea culpa* público; nosotros subestimamos la espada de Damocles que significa la impunidad sobre la integridad física en la vida de todos nosotros... los miembros del Centro PRODH, que dijeron que estaba bien que se levantaran las medidas, porque no tenía sentido seguir insistiendo sobre el punto de las

obviamente, seguía corriendo la abogada. La subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia coincidió plenamente con el diagnóstico de la Comisión y de los peticionarios y se mostró decidida a tomar todas las medidas necesarias para que nada de eso volviera a suceder.³⁸

A pesar de haber extendido las medidas de protección a los padres y a los doce hermanos de Digna, echamos de menos que la Corte no hiciera referencia a la parte de responsabilidad que le atañe en el error de levantar las medidas provisionales anteriores en favor de la abogada, tal como realizaron las demás partes implicadas.

Un resquicio de esperanza se abre para estos defensores de nuestras libertades y derechos fundamentales: el 10 de enero del 2002 se creó, en el seno de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana, una unidad funcional de defensores de derechos humanos. Esperemos que sea el primer paso para crear, en un futuro muy cercano, una relatoría especial con funciones y presupuesto autónomo que sirva para proteger a estos héroes anónimos que trabajan para el bienestar de la sociedad en su conjunto.

investigaciones cuando el Estado no las estaba haciendo y se negaba a continuar con eso. La abogada Digna Ochoa, en realidad expresó su frustración con la inoperancia de la administración de justicia y de alguna manera también, su confianza de que [...] cosas [como su homicidio] no podían pasar en el México actual. Entonces, creo que en esas circunstancias los representantes de las víctimas y las víctimas afectadas realizamos un error de cálculo, nosotros no pensamos que la impunidad era esa espada de Damocles y nos equivocamos con consecuencias fatales para nosotros mismos y para nuestros compañeros. Nos equivocamos por la frustración frente a la respuesta de la administración de justicia y del propio Estado mexicano”.

³⁸ “En la decisión de solicitar el levantamiento de las medidas cautelares pesaron los mismos elementos. En primer lugar, la ausencia de denuncias de amenazas por parte de Digna Ochoa como del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. El hecho de que ella ya no tenía protección policial desde hacía varios meses, cuando fue a Estados Unidos, y luego regresó... y no había denuncias y amenazas, lo cual... nos llevó a concluir que el clima de intimidación y hostigamiento había cesado. Finalmente, el tema de la investigación, y en este caso me estoy refiriendo a la investigación de la Procuraduría General de la República... la respuesta de la Procuraduría era siempre que no había elementos para continuar con la investigación... Pero en todo caso, sentíamos que las medidas habían cumplido su propósito. Lamentablemente también nos equivocamos y coincidimos con los peticionarios en el sentido de que no podemos, esta vez, permitir que vuelvan a suceder estos hechos, por eso hemos implementado todas las medidas de protección que se nos han solicitado. Por eso hemos iniciado un diálogo permanente con los peticionarios, con los defensores de derechos humanos y por eso nos sometemos tanto a la Corte como a la Comisión y al escrutinio público en todo lo que tiene que ver con estas medidas provisionales”.