

El Cambio Inconcluso

Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox

Agradecimientos.....	1
I. Resumen y recomendaciones	3
Apertura y transparencia.....	4
Una nueva política exterior	5
La ley de transparencia	6
Continuas amenazas a la apertura y la transparencia.....	6
Rendición de cuentas y procuración de justicia	7
La Fiscalía Especial	8
La reforma judicial	9
La reconciliación entre derechos humanos y seguridad pública	10
Las lecciones de Ciudad Juárez.....	11
Recomendaciones	12
II. Apertura: Un nuevo enfoque en política exterior	14
La política previa de puertas cerradas.....	17
Un nuevo enfoque en política exterior.....	19
Promoción de los derechos humanos en el exterior.....	19
Apertura al escrutinio internacional.....	22
Esfuerzos para lograr la armonización	24
Ratificación de los tratados internacionales sobre derechos humanos.....	25
Reformas a la legislación nacional.....	26
La incorporación de las normas internacionales en la Constitución.....	27
El Programa Nacional de Derechos Humanos.....	28
Mecanismos para garantizar la continuidad	30
Recomendaciones	31
III. Transparencia: El fin de la cultura del secreto oficial	33
Antecedentes	35
Normas internacionales	36
La Ley de Transparencia.....	38
Primeros pasos hacia la reforma.....	38
La nueva ley.....	39
Resultados: Avances y Obstáculos.....	43

La apertura de los archivos secretos del gobierno	58
La desclasificación de los documentos	58
Límites a la accesibilidad.....	59
La aplicación de la ley de transparencia a los archivos.....	62
Transparencia y derechos humanos	64
Recomendaciones	66

IV. Rendición de Cuentas: La continua impunidad de las atrocidades

del pasado	69
Antecedentes	72
Historia de los abusos	72
Las obligaciones de México bajo el derecho internacional	75
La Fiscalía Especial.....	77
Creación y mandato	77
Resultados después de cuatro años.....	78
Tareas pendientes.....	82
Obstáculos para la rendición de cuentas	83
Obstáculos a la verdad	84
Obstáculos para la justicia	92
Falencias de la Fiscalía Especial.....	104
Recomendaciones	105

V. Procuración de justicia: Los abusos continuos que socavan la

seguridad pública	109
Tortura.....	112
El secreto conocido de México	112
Incentivos para torturar	118
Las obligaciones de México bajo el derecho internacional	121
Por qué los intentos previos para poner fin a la tortura fracasaron	121
El paquete de reformas de Fox	125
Oposición equivocada a una reforma urgente.....	129
El uso excesivo de la prisión preventiva	130
Cómo el sistema legal limita la discreción de los jueces	131
Impacto sobre las condiciones carcelarias.....	132
Las obligaciones de México bajo el derecho internacional	133
El paquete de reformas de Fox	135
Oposición equivocada a una reforma urgente.....	136
Recomendaciones	139

VI. Un Caso Paradigmático: Ciudad Juárez

Chivos expiatorios: Cómo los abusos menoscaban la seguridad pública.....	141
El uso de la política exterior para promover cambios a nivel local.....	142
Las lecciones de Ciudad Juárez.....	147

Agradecimientos

Tamara Taraciuk, becaria Alan R. y Barbara D. Finberg en Human Rights Watch, y Daniel Wilkinson, subdirector de la División de las Américas de Human Rights Watch, son los autores de este informe. El informe fue editado por José Miguel Vivanco, director ejecutivo de la División de las Américas, Wilder Tayler, director jurídico, Joseph Saunders, director de la División de Programas, Ian Gorvin, consultor de la Oficina de Programas, María McFarland Sánchez-Moreno, investigadora para Colombia, Marianne Mollmann, directora de abogacía de la División de Derechos de las Mujeres, Michael Bochenek, subdirector de la División de los Derechos del Niño, y Adam Abelson, becario Princeton en Latinoamérica de la División de las Américas. Jennifer Nagle, Danielle Wainer y Joanna Edwards, asociadas de la División de las Américas, contribuyeron en los aspectos logísticos de las investigaciones y en la producción del informe. Joanna Klonsky, Vanessa James, Christian Wlaschütz, Helena Cárdenas, Eloise Fluet, Casey Paschoaloti, Sarah Wright, Sarah Fick, María Sarabia, Sara Milstein, Carmen Laura Martínez López, Joshu Harris y Maira Magro, pasantes en la División de las Américas, prestaron su valioso apoyo en el trabajo investigativo.

Human Rights Watch agradece a las numerosas organizaciones, funcionarios gubernamentales e individuos que contribuyeron en el desarrollo del presente informe. Agradecemos de manera especial los valiosos comentarios y consejos recibidos de Edgar Cortéz y Michel Maza de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para Todas y Todos”, y de Fabián Sánchez, Mario Solórzano, Sergio Méndez Silva y María Sirvent de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. También recibimos valiosos comentarios de Denise Dresser de la Universidad ITAM, Sergio Aguayo del Colegio de México, Andrés Rozental del COMEXI, Emilio Álvarez Icaza de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Miguel Sarre de la Universidad ITAM, Lucy Tacher de PRODERECHO, Ernesto Villanueva de LIMAC, Ana Luisa Ligouri de la Fundación MacArthur, Laurie Freeman de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Benjamin Naimark-Rowse y Martin Schoenteich de Open Society Justice Initiative, así como de Paulina Vega, Pilar Noriega, Guillermo Zepeda, Bernardo León, Jan Perlin, Susana Camacho y Mariclaire Acosta. Human Rights Watch asume total responsabilidad por los errores u omisiones que se encuentren en este informe.

Manifestamos nuestro profundo agradecimiento hacia las numerosas víctimas y familiares de víctimas de abusos a los derechos humanos que compartieron información relativa a sus casos con nosotros.

Por último, Human Rights Watch agradece a la Fundación Ford, la Fundación William and Flora Hewlett, la Fundación Robert Field Bullock, y a Denise Dresser (integrante de la Junta Directiva de la General Service Foundation) por su generoso apoyo a nuestro trabajo en México.

I. Resumen y recomendaciones

La elección presidencial de México del 2000 constituyó un punto de inflexión decisivo en la transición del país hacia la democracia. La victoria del candidato de oposición, Vicente Fox Quesada, marcó el fin de siete décadas de gobierno de partido único. El apoyo que Fox recibió de personas de un amplio espectro político demostró que la sociedad mexicana estaba lista para el cambio.

Sin embargo, un sistema democrático requiere más que elecciones libres. La manera de elegir a los gobernantes es, por supuesto, fundamental, pero también es indispensable que, tras ser electos, éstos gobiernen democráticamente. Un requisito primordial de todo gobierno democrático es que los gobernantes rindan cuenta de sus actos a la ciudadanía y actúen dentro del marco de la ley.

El Presidente Fox heredó un sistema político cuyo rasgo distintivo fue, precisamente, la ausencia de rendición de cuentas. El viejo régimen no sólo se caracterizó por el fraude electoral, sino también por violar rutinariamente las leyes vigentes y los derechos de los ciudadanos mexicanos. La otra característica distintiva fue el encubrimiento de tales abusos al negarle a la sociedad mexicana acceso a información básica y al rechazar el escrutinio internacional de sus acciones. Luego que las elecciones del 2000 pusieran fin a décadas de gobiernos de partido único, el desafío crítico que siguió enfrentando el gobierno mexicano en su transición hacia la democracia fue cómo terminar con este patrón de conducta de violación y encubrimiento.

A casi seis años de la elección de Fox, México ha avanzado considerablemente en un aspecto de este patrón de conducta, pero ha hecho muy poco por abordar eficientemente el resto. Durante la presidencia de Fox el país ha alcanzado niveles de apertura y transparencia sin precedentes—al facilitar la observación internacional de sus prácticas en materia de derechos humanos y permitir el acceso a información de interés público en poder del gobierno. Sin embargo, México no ha adoptado medidas que efectivamente enfrenten los problemas de derechos humanos que la apertura y la transparencia han ayudado a poner en evidencia. En particular, el país debe promover la rendición de cuentas por las atrocidades cometidas en el pasado y, al mismo tiempo, frenar los abusos que aún hoy siguen cometiéndose regularmente. Los esfuerzos del Presidente Fox para tratar estos problemas han sido ambiciosos en su diseño, pero, en buena parte, en la práctica no han alcanzado con sus objetivos principales.

Este informe examina el estado actual de la transición mexicana hacia la democracia desde una perspectiva de derechos humanos. No aborda todos y cada uno de los graves problemas de derechos humanos que afectan al país en la actualidad. Más bien, se centra en aquellos temas que, desde nuestra perspectiva, resultan más relevantes para el desafío de promover el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de los mecanismos de rendición de cuentas: la

apertura a la observación internacional en materia de derechos humanos (capítulo 2); el acceso a la información pública en poder del estado (capítulo 3); la rendición de cuentas por los abusos cometidos en el pasado (capítulo 4); y las reformas necesarias al sistema de justicia para poner fin a los abusos que siguen ocurriendo en la actualidad (capítulo 5). El capítulo final del informe analiza uno de los casos más graves de violaciones a los derechos humanos que tuvo lugar durante los últimos años—el asesinato y “desaparición” de centenares de mujeres en Ciudad Juárez—con el propósito de demostrar cómo esta tragedia ilustra los temas del presente informe (capítulo 6).

El análisis y las conclusiones de este informe se basan en detalladas entrevistas realizadas a autoridades mexicanas de los tres partidos políticos más importantes y de los tres poderes del gobierno federal, así como de varios gobiernos estatales e instituciones autónomas. También hicimos entrevistas y consultas a representantes de organizaciones no gubernamentales, quienes han jugado un rol esencial en la promoción del cambio hacia la democracia en México, así como a abogados, periodistas, académicos y destacados miembros de la sociedad civil mexicana. Finalmente, las conclusiones también surgen de entrevistas a numerosas víctimas y familiares de víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Ahora que México se prepara para su primera elección presidencial desde el fin del gobierno de partido único, la transición del país hacia una democracia plena está lejos de haber concluido. La agenda del Presidente Fox en materia de derechos humanos ha ayudado a avanzar en algunas áreas claves de la transición. Sin embargo, la democracia mexicana aún es prisionera de las leyes e instituciones que heredó del viejo régimen. El desafío de librar al país de su legado autoritario pronto recaerá en un nuevo presidente. Para afrontar este desafío, la próxima administración deberá promover enérgicamente una agenda de derechos humanos—adoptando como propios los avances de la agenda de Fox y evitando sus desaciertos más serios.

Apertura y transparencia

Uno de los mayores obstáculos al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de los mecanismos de rendición de cuentas en México ha sido la cultura del secreto que ha imperado, tradicionalmente, en todas las áreas del gobierno. Durante años se denegó a los ciudadanos mexicanos el acceso a la información más básica sobre las instituciones e incluso las leyes que regían su vida cotidiana. Además de vulnerar su derecho de acceso a la información pública, la falta de transparencia obstaculizó severamente la capacidad de los ciudadanos de hacer frente a las prácticas abusivas que agentes e instituciones gubernamentales habitualmente cometían en su contra.

El impacto asfixiante de esta cultura del secreto se vio agravado aún más como resultado del sistemático rechazo del gobierno a autorizar la observación internacional en materia de derechos humanos. El viejo régimen activamente desalentó y desestimó estas observaciones, aduciendo que se trataba de una intromisión foránea en los asuntos internos del estado. Incluso durante la

presidencia de Ernesto Zedillo, cuyo gobierno demostró una mayor predisposición a entablar contacto con los monitores internacionales de derechos humanos, México jamás abandonó su postura de privilegiar el discurso de la soberanía nacional por encima de la protección de los derechos básicos.

Una nueva política exterior

Uno de los primeros cambios significativos en materia de políticas públicas impulsados durante la administración Fox fue el rechazo a una interpretación radical de la doctrina de la no interferencia en los asuntos internos de los estados (que había caracterizado a la política exterior del país durante décadas). En su primer día efectivo de gobierno, el Presidente Fox firmó un acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por medio del cual México se comprometió a colaborar con esta agencia para evaluar y mejorar sus prácticas en materia de derechos humanos. Algunas semanas más tarde Fox anunció la suspensión de las amplias y estrictas restricciones para viajar que solían imponerse a defensores extranjeros de los derechos humanos que deseaban visitar México. Meses más tarde, en su primera aparición ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el secretario de Relaciones Exteriores de la nueva administración extendió una invitación permanente a los relatores de derechos humanos de las Naciones Unidas para que evaluaran la situación en el país y anunció, en el mismo discurso, un nuevo enfoque en materia de derechos humanos: México consideraría que no podría invocarse la soberanía nacional para limitar la observación internacional de los derechos humanos, ya que éstos son valores universales y absolutos.

Las palabras del secretario de Relaciones Exteriores fueron respaldadas por una serie de acciones concretas que demostraron que México se encontraba seriamente comprometido con la promoción de los derechos humanos—tanto en el exterior como a nivel interno. La administración Fox abandonó, de esta manera, la postura defensiva que caracterizó a la política exterior previa—que procuraba resguardar a México del escrutinio internacional—y la reemplazó por una política exterior pro-activa que se valía del derecho internacional de los derechos humanos como un instrumento para promover cambios a nivel interno.

Si bien la observación internacional no es, en sí misma, un requisito para que un gobierno sea democrático, la rendición de cuentas sí lo es. En muchos casos, el trabajo de los monitores internacionales ha resultado efectivo para impulsar a los estados a tomar con más seriedad la obligación de contar con mecanismos de rendición de cuentas. En el caso de México, ha complementado los esfuerzos de activistas locales de derechos humanos para aumentar la toma de conciencia pública sobre la extensión y naturaleza de los problemas de derechos humanos que afectan al país. Como sucede con cualquier vicio, el primer paso para combatirlo consiste en reconocer que existe un problema. Y en gran medida gracias a la nueva política exterior, la etapa de negación total en México parece haber quedado en el pasado.

La ley de transparencia

La apertura de México a la observación internacional pronto fue seguida por una apertura aun más radical al escrutinio interno. En el año 2002, al sancionar la “ley de transparencia”, el Congreso mexicano dio un golpe potencialmente decisivo a la tradicional cultura del secreto con la cual se manejaban los asuntos de estado. La nueva ley estableció el “principio de máxima publicidad” que esencialmente revierte la política tradicional del estado sobre la entrega de información pública. En el pasado, la publicidad constituía la excepción. En cambio, bajo la nueva ley, pasó a ser la regla. La ley también creó un mecanismo poderoso—el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)—para asegurar la aplicación del mencionado principio al interior del poder ejecutivo y estableció que las demás instituciones obligadas debían crear mecanismos similares.

La ley de transparencia puede llegar a ser el paso más importante dado por el gobierno mexicano en su transición hacia la democracia desde las elecciones del 2000. El reconocimiento por este logro corresponde a numerosos actores—desde el Presidente Fox, quien firmó la ley, hasta los legisladores de los tres partidos mayoritarios que votaron a favor de su aprobación y, fundamentalmente, a un amplio grupo de miembros de la sociedad civil que pensaron la ley y persuadieron a los dirigentes políticos que era necesaria.

La desclasificación, en el año 2002, de millones de documentos secretos que estaban guardados en los archivos del gobierno incrementó el impacto potencial de la ley. La apertura de estos documentos, ordenada por el Presidente Fox, significó una aplicación retroactiva del nuevo principio de publicidad, facilitando el acceso de periodistas, investigadores y ciudadanos a información que estaba en manos del gobierno—incluyendo una gran cantidad de documentación sobre violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado que les había sido denegada por décadas.

Continuas amenazas a la apertura y la transparencia

Si bien la ley de transparencia ha transformado la política de México sobre el manejo de la información, aún persiste un serio riesgo de que la cultura del secreto reaparezca en el futuro. Los avances logrados en la promoción de la transparencia dentro del poder ejecutivo aún no han sido replicados por los demás poderes del estado ni por las instituciones gubernamentales autónomas como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos—y la ley de transparencia no impone directamente obligaciones a los partidos políticos, que emplean enormes recursos públicos para influir en los procesos electorales y legislativos en México. Más aún, dentro del ejecutivo, el IFAI sigue siendo vulnerable a interferencias políticas y ha debido enfrentar una creciente resistencia por parte de numerosas e importantes agencias clave que se niegan a suministrar información. De la misma manera, el acceso real a los archivos desclasificados se ve severamente obstaculizado por una serie de factores, entre los cuales se encuentra la aplicación de interpretaciones amplias de los criterios para proteger la privacidad de las personas, que permite que se retengan documentos que deberían ser públicos. En síntesis, los avances

históricos logrados por México en materia de transparencia aún hoy siguen siendo muy precarios.

La apertura al escrutinio internacional no ha enfrentado el mismo tipo de obstáculos institucionales que la implementación de la ley de transparencia. Sin embargo, es probable que los avances logrados en este campo sean incluso más precarios, dado que la apertura no se encuentra reconocida por ninguna ley ni es el resultado de un consenso político formal. Constituye, en cambio, parte de la política exterior de un gobierno en particular que puede ser abandonada en el primer día de la próxima presidencia, con la misma rapidez con que fue adoptada inicialmente.

La continuidad y la profundización de los procesos de apertura y transparencia dependerán, en gran medida, de la próxima administración. A fin de garantizar que la ley de transparencia desarrolle plenamente su potencial, el nuevo presidente deberá insistir en que todas las agencias gubernamentales faciliten un amplio acceso a la información pública; deberá promover legislación que le conceda autonomía constitucional al IFAI e imponga “obligaciones de transparencia” a los partidos políticos y a otros actores no gubernamentales que reciben fondos públicos; y deberá brindar apoyo a las iniciativas de los demás poderes del gobierno federal y los órganos constitucionales autónomos, con el fin de crear mejores reglamentos para cumplir con la ley de transparencia.

En cuanto a la política exterior, la administración entrante deberá decidir si suscribirá la nueva doctrina de apertura o si retornará a la política anterior de no cooperación en materia de derechos humanos. El nuevo presidente debería rechazar la idea de invocar la noción de soberanía nacional como un valor más importante que proteger los derechos básicos, debería seguir colaborando activamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y con otros monitores internacionales de los derechos humanos, y debería priorizar la implementación de las medidas del Programa Nacional de Derechos Humanos, actualizándolo para reflejar las circunstancias vigentes en el país.

Rendición de cuentas y procuración de justicia

Un área central en la cual la agenda de derechos humanos de la administración Fox ha resultado insuficiente ha sido sus iniciativas para abordar otro legado del viejo régimen: la habitual subordinación del estado de derecho a prácticas que se perciben como indispensables para mejorar la seguridad pública.

Las víctimas de las peores violaciones a los derechos humanos cometidos a lo largo de los años en México fueron, por lo general, individuos que el estado consideraba una amenaza a la seguridad pública—desde rebeldes armados hasta estudiantes activistas o delincuentes comunes. En sus extremos más dramáticos, este tipo de violaciones incluyó la masacre de estudiantes activistas en 1968 y 1971, así como la tortura, la ejecución y la desaparición forzada de cientos de

civiles durante la “guerra sucia” en México durante la década del ‘70 y principios de los años ‘80. El horror de estas atrocidades aumentó debido a que, durante décadas, el gobierno no investigó los casos ni enjuició a los responsables. De esta manera, la sociedad mexicana aprendió la lección más cruda sobre los límites del estado de derecho en el país: los funcionarios públicos podían eludir sus responsabilidades aún si cometían los crímenes más atroces.

Mucho más habituales que los actos de violencia política mencionados anteriormente han sido los abusos cometidos frecuentemente en todo el país por agentes estatales contra personas que sospechaban habían cometido delitos. Uno de los abusos más comunes ha sido el uso de la tortura para arrancar confesiones de los detenidos. Otro abuso ha sido el uso indebido y sistemático de la prisión preventiva, que ha resultado en el encarcelamiento durante meses de personas inocentes junto con criminales avezados.

El Presidente Fox ha adoptado dos iniciativas importantes para hacer frente a este legado de falta de estado de derecho—una de ellas destinada a poner fin a la impunidad de los abusos cometidos en el pasado y la otra a prevenir futuras violaciones. Ambas iniciativas fueron ambiciosas y esenciales. Sin embargo, por el momento, ambas están lejos de haber cumplido con sus objetivos principales.

La Fiscalía Especial

En noviembre del 2001, en respuesta a los reclamos reiterados para que se creara una comisión de la verdad encargada de investigar los abusos cometidos en el pasado, el Presidente Fox creó una institución que era potencialmente aun mejor: una fiscalía especial encargada de investigar y llevar a juicio a los responsables de tales crímenes—iniciativa que apuntaría, en otras palabras, a promover verdad y justicia.

Sin embargo, los resultados obtenidos luego de cuatro años han sido decepcionantes. La Fiscalía consiguió iniciar procedimientos penales contra, y detener al, ex jefe de la policía secreta y otros tres funcionarios públicos—un hecho que hubiera resultado impensable en México hace unos años. Sin embargo, estos logros se han visto eclipsados por una serie de importantes desaciertos. Los tribunales han rechazado todos los esfuerzos del fiscal especial para enjuiciar al ex Presidente Luis Echeverría y otros ex funcionarios por “genocidio” por las masacres de manifestantes estudiantiles. A pesar de que el fiscal especial obtuvo una decisión importante de la Suprema Corte—que autorizó el enjuiciamiento de casos de “desapariciones” ocurridos hace décadas—su oficina solamente consignó quince de los más de 600 casos que está investigando. Al momento que este informe fue enviado a imprenta, los procesos iniciados por la fiscalía no habían llevado a condena alguna.

Quizás el logro más sustancial de la Fiscalía Especial hasta la fecha, además de las consignaciones y la decisión favorable de la Suprema Corte, haya sido la elaboración de un ambicioso borrador de informe histórico sobre los abusos que actualmente están siendo investigados. Sin embargo,

este borrador de informe es, en sí mismo, la evidencia más clara de que la Fiscalía Especial podría haber hecho mucho más. El informe muestra que existe evidencia contundente en los archivos gubernamentales que compromete a ex funcionarios y militares en los crímenes de la “guerra sucia”. Incluso el autor principal del informe acepta que el documento es evidentemente incompleto ya que contiene apenas una pequeña fracción de la información que habría sido posible obtener si se hubiera realizado una investigación más completa y rigurosa. En otras palabras, el borrador de informe demuestra que la Fiscalía Especial ha logrado algunos avances en poner fin al encubrimiento oficial de las atrocidades pero podría haber hecho mucho más.

La reforma judicial

Una de las iniciativas más ambiciosas de la presidencia de Fox ha sido la propuesta de reformar el sistema de administración y procuración de justicia para, entre otras cosas, abordar las causas principales de dos de los problemas de derechos humanos más recurrentes en el país—el uso de la tortura y el empleo indebido de la prisión preventiva.

En el caso de la tortura, la principal razón por la cual esta práctica continúa es que los agentes del Ministerio Público pueden utilizar las declaraciones obtenidas mediante la fuerza como evidencia en juicio. Para estos agentes resulta más sencillo obtener una confesión por medio de la fuerza que realizar una investigación profesional. La propuesta de reforma de Fox enfrentaría seriamente esta práctica al remover el incentivo perverso que la promueve. La reforma de la Constitución federal establecería que solamente tendrían valor probatorio aquellas confesiones rendidas directamente ante un juez. Las confesiones obtenidas por medio del uso de la fuerza en un cuarto oscuro no serían, por lo tanto, admitidas como evidencia en los procesos judiciales.

En el caso de la prisión preventiva, el problema es un sistema legal que niega a los jueces la facultad de conceder la libertad provisional a sospechosos que tienen derecho a enfrentar el juicio en su contra en libertad—es decir, aquéllos que no son un peligro para la sociedad ni son proclives a evadir la justicia. De acuerdo con la legislación vigente en la mayor parte de México, cualquier persona acusada de cometer un “delito grave” debe enfrentar el proceso en su contra privado de libertad. Con el correr de los años, las demandas populares para que el gobierno combata la criminalidad han llevado a los legisladores, tanto a nivel estatal como federal, a ampliar la lista de “delitos graves” para incluir ofensas no violentas y relativamente menores. En consecuencia, en la actualidad más del 40 por ciento de los presos mexicanos no han sido condenados por los delitos que se les imputan, y muchos de ellos permanecen encarcelados por meses junto a criminales ya condenados.

La propuesta de Fox representa un primer paso importante para reducir esta práctica abusiva a nivel federal al permitirles a jueces federales que otorguen la libertad provisional a personas acusadas de algunos “delitos graves”. La propuesta también sugiere reformar la Constitución mexicana para que ésta incluya explícitamente el principio de la presunción de inocencia de aquellos individuos que no hayan sido condenados. Esta garantía constitucional podría ser

empleada para promover cambios en los códigos de procedimientos penales estatales con el fin de reducir el uso excesivo de la prisión preventiva a nivel local.

Desafortunadamente, las reformas propuestas se encuentran paralizadas en el Congreso desde hace más de dos años y las probabilidades de que sean sancionadas en el futuro inmediato son mínimas.

La reconciliación entre derechos humanos y seguridad pública

La falta de resultados de estas dos iniciativas, que son tan diferentes, demuestra que México no ha podido integrar los derechos humanos y la seguridad pública en una agenda única y coherente. Tal vez el testimonio más elocuente del desequilibrio de estas dos prioridades sea que, en la actualidad, decenas de miles de personas acusadas de haber cometido crímenes no violentos se encuentran encarcelados al lado de delincuentes avezados, pero sólo cuatro ex funcionarios están siendo juzgados por tribunales civiles por el secuestro, tortura, muerte y desaparición forzada de cientos de personas durante el período de “guerra sucia” en México.

La creación de la Fiscalía Especial trató de corregir este desequilibrio. No haberlo logrado es, en definitiva, responsabilidad de la misma administración que la creó. Tras poner en marcha este ambicioso proyecto, la administración Fox no garantizó que la oficina contara con la credibilidad, la capacidad técnica y los poderes necesarios para alcanzar sus objetivos. Tampoco aseguró la activa colaboración de otras instituciones como la policía federal de investigaciones (que se mostró incapaz o reacia a ejecutar la mayor parte de las órdenes de arresto en estos casos) y, más importante aún, las Fuerzas Armadas mexicanas (que se negaron a cooperar seriamente con la investigación y el enjuiciamiento de estos casos).

El trabajo iniciado por la Fiscalía Especial todavía puede ser recuperado, pero para ello será necesario que el próximo presidente tome medidas concretas a fin de superar los obstáculos que han hecho imposible que, hasta el momento, se alcancen avances sustanciales. Una de estas medidas debería consistir en obligar a las Fuerzas Armadas a colaborar activamente con los investigadores y fiscales que se ocupan de estos casos. Una segunda medida sería promover legislación que otorgue a los fiscales de estos casos los poderes necesarios para obtener testimonios que provean información clave. Y, finalmente, para reforzar y complementar los esfuerzos para investigar y enjuiciar estos casos, el próximo presidente debería promover el establecimiento de una comisión de la verdad con los recursos, especialización e independencia necesarios para continuar con la investigación que inició la Fiscalía Especial.

El Congreso tiene más responsabilidad que el presidente de que las propuestas de reforma judicial no hayan sido sancionadas como ley. Sin embargo, el presidente podría haber desempeñado un rol mucho más activo para enfrentar el mayor obstáculo político que dificulta la sanción de estas leyes: la percepción equivocada y generalizada de que los derechos humanos y la seguridad pública constituyen prioridades recíprocamente excluyentes.

Quienes se oponen a las medidas contra la tortura propuestas por Fox argumentan, por ejemplo, que éstas debilitarían a las agencias de seguridad y, por ende, favorecerían a los delincuentes. Sin embargo, esta percepción es equivocada. En vez de limitar a los fiscales, la medida sólo los obligaría a realizar mejor su trabajo. Al no poder utilizar las confesiones obtenidas mediante el uso de la fuerza, los fiscales se verían obligados a llevar a cabo investigaciones más exhaustivas para poder condenar a los delincuentes. La práctica actual—en especial la incapacidad de poner fin al uso de las confesiones forzadas—es una tragedia tanto para los derechos humanos como para la seguridad pública: los ciudadanos inocentes confiesan haber cometido crímenes en los cuales no participaron y los verdaderos criminales permanecen en libertad.

De un modo similar, quienes se oponen a las reformas que buscan restringir el uso excesivo de la prisión preventiva aducen que, al igual que las medidas para frenar el uso de la tortura, estas medidas disminuirían la seguridad. Sin embargo, como en el caso de la tortura, el uso excesivo de la prisión preventiva constituye una amenaza seria a la seguridad pública. El costo asociado al encarcelamiento de decenas de miles de presos no violentos implica una desviación de fondos públicos que podrían destinarse más provechosamente a combatir delitos violentos. También contribuye a la severa sobrepoblación de las cárceles mexicanas, lo cual, a su vez, limita la capacidad de las autoridades penitenciarias de controlar a los internos. Esto lleva a un sistema penitenciario en el cual los delincuentes menores—por no mencionar a los sospechosos que son inocentes—deben soportar meses de confinamiento bajo la influencia e incluso la supervisión de criminales avezados. El producto final es un sistema penitenciario que funciona como una escuela para delincuentes.

Desafortunadamente, resulta improbable que el Congreso apruebe estas medidas esenciales si subsiste la percepción equivocada sobre su impacto potencial en la seguridad pública. Para que México realice avances en este ámbito sus dirigentes políticos—y en especial su presidente—deberán, mediante una campaña activa, persuadir al público de que las medidas propuestas son esenciales para promover tanto seguridad pública como derechos humanos.

Las lecciones de Ciudad Juárez

De todos los problemas de derechos humanos que alcanzaron notoriedad durante la presidencia de Fox, ninguno de ellos ha tenido tanta repercusión en la prensa nacional e internacional como la respuesta del gobierno al asesinato y “desaparición” de cientos de mujeres que ocurrieron en Ciudad Juárez, Chihuahua durante la última década. Esta cobertura ha sido de crucial importancia tanto para darle mayor visibilidad a los reclamos de las víctimas en Chihuahua, como para que la población tome conciencia del problema crónico de violencia contra la mujer que afecta a México. Sin embargo, la tragedia de Ciudad Juárez también permite aprender otras lecciones importantes que están relacionadas con los temas principales de este informe (y que, hasta ahora, han pasado más desapercibidas).

Una primera lección es que la seguridad pública y los derechos humanos deberían ser entendidos como objetivos complementarios. En Chihuahua, personas inocentes fueron torturadas con el

propósito de hacerlas confesar que habían asesinado a mujeres, lo cual le permitió a los verdaderos responsables seguir en libertad. Otra lección aprendida es que abordar seriamente estas prácticas abusivas requiere reformar las deficiencias estructurales del sistema de justicia que llevó a estos abusos. Por último, una tercera lección fundamental de lo sucedido en Ciudad Juárez es que la observación internacional, junto con el activismo local, puede jugar un rol crucial en promover un cambio real en el respeto a los derechos humanos y en el fin de la impunidad. Gracias en gran medida a la combinación del escrutinio internacional con el activismo a nivel local, el estado de Chihuahua ahora está cerca de aprobar una reforma judicial que incluye medidas similares a aquellas que la administración Fox no ha logrado que se aprueben a nivel federal. En suma, el caso de Ciudad Juárez demuestra que las reformas que México necesita para que haya un progreso real en el respeto de los derechos humanos son, de hecho, posibles.

Recomendaciones

Con base en la experiencia de los últimos cinco años y medio, Human Rights Watch considera que existen cuatro políticas públicas generales que la próxima administración debería impulsar a fin de fortalecer la protección de los derechos humanos y los avances en la transición hacia la democracia plena y en el fortalecimiento del estado de derecho en México.

1) Apertura

La próxima administración debería adoptar una política exterior que continúe promoviendo la observación internacional de los derechos humanos en México. Para ello debería adoptar las siguientes medidas específicas:

- Reconocer la universalidad de las normas internacionales sobre los derechos humanos y rechazar la noción que la soberanía nacional es más importante que la protección de los derechos humanos;
- Continuar con la colaboración activa con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con otros monitores internacionales de los derechos humanos; y
- Seguir implementando las medidas del Programa Nacional de Derechos Humanos y trabajar junto con la sociedad civil a fin de mejorar su contenido.

2) Transparencia

La próxima administración debería promover un mayor nivel de transparencia al interior del gobierno. Para ello debería adoptar las siguientes medidas específicas:

- Ordenar a todas las entidades que forman parte del poder ejecutivo que cumplan plenamente con la ley de transparencia y maximicen el acceso a la información de interés público que se encuentra en su poder;

- Promover legislación que otorgue autonomía constitucional al IFAI y que establezca obligaciones de transparencia para los partidos políticos y los demás actores no gubernamentales que empleen fondos públicos; y
- Apoyar las iniciativas de los demás poderes del gobierno federal, así como de las agencias autónomas y los gobiernos estatales, tendientes a desarrollar mejores estándares de transparencia y reglamentos de implementación.

3) Rendición de Cuentas

La próxima administración debería promover la rendición de cuentas y el fin de la impunidad de las atroces violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado. Para ello debería adoptar las siguientes medidas específicas:

- Ordenar a las Fuerzas Armadas que colaboren activamente con los investigadores y agentes del Ministerio Público que investigan casos de violaciones a los derechos humanos que involucran a personal militar en ejercicio y retirado, y promover legislación que impida que los casos relacionados con estos crímenes sean juzgados por tribunales militares;
- Promover leyes que confieran a los fiscales que trabajan en casos de derechos humanos la facultad de ofrecer reducciones de penas a ciertas personas a cambio de su colaboración eficaz para procesar estos casos; y
- Establecer una comisión de la verdad con la independencia y los recursos necesarios para elaborar un recuento histórico legítimo sobre los abusos ocurridos en el pasado y, más importante, para fortalecer los esfuerzos para enjuiciar a los responsables.

4) Procuración de Justicia

La próxima administración debería promover activamente reformas judiciales que apunten a poner fin a los abusos que socavan la seguridad pública. Para ello debería adoptar las siguientes medidas específicas para reformar el sistema de justicia:

- Requerir que las confesiones sean rendidas ante un juez para tener valor probatorio;
- Conferir discrecionalidad a los jueces para otorgar libertad provisional a los sospechosos que no constituyen un riesgo para la sociedad ni son proclives a evadir la justicia; e
- Incorporar el principio de presunción de inocencia en la Constitución.