

JACQUES COSTE CACHO  
Instituto Mora

46

## El gobierno de Vicente Fox

*y los derechos humanos*



EL DENOMINADO GOBIERNO DEL CAMBIO colocó como una de sus prioridades para el sexenio (2000-2006) el combate a la violación de los derechos humanos. Se buscaba mostrar otra política y aval internacional. La revisión del pasado en realidad tuvo resultados magros, en tanto que persistió la repetición de viejas prácticas de ataques a los derechos fundamentales.

**i** Toma de posesión de Vicente Fox para presidente de la república para el periodo 2000-2006, 1 de diciembre de 2000. Centro de Estudios, Documentación e Información sobre el Partido Acción Nacional (CEDIS-PAN).



Vicente Fox Quesada llegó al poder en el año 2000 con una legitimidad incuestionable y con un enorme bono democrático. Se trataba del “presidente del cambio”, aquel que había logrado lo que parecía imposible: quitar al PRI de Los Pinos por la vía electoral. El Partido Revolucionario Institucional llevaba siete décadas gobernando y había afianzado su hegemonía mediante la limitación a la democracia y la represión a la disidencia, por lo que la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al poder era todo un hito.

En este contexto, en México se vivía un ambiente festivo y se respiraba una atmósfera de esperanza. Los mexicanos veían la llegada del nuevo mandatario con optimismo, pues esperaban que, en su sexenio, se luchara contra la corrupción, se combatiera la pobreza y se dinamizara la economía. Además, Fox lanzó promesas de toda índole durante su campaña y las renovó al llegar al poder, por lo que él mismo sembró altas expectativas en la población. Una de sus tantas promesas fue que los derechos humanos estarían en el centro de la agenda de la nueva administración.

Así, el nuevo presidente aprovechó la coyuntura para adquirir aún más legitimidad y popularidad al ondear la bandera de la democracia y los derechos humanos. Entre las tantas cosas que prometió en este rubro, estaban: la mayor apertura de la información gubernamental, más interacción entre la sociedad civil y el gobierno, la investigación de crímenes contra la humanidad perpetrados en el pasado, un aumento en el activismo del gobierno mexicano en los foros internacionales de derechos humanos y que México se abriera al escrutinio internacional.

Sin embargo, en la práctica, la política de derechos humanos de Fox tuvo resultados limitados e, inclusive, durante su gobierno se dieron casos escandalosos de violaciones a derechos fundamentales.

El día que tomó posesión, el mandatario panista prometió: “Me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos”. En otras palabras, el nuevo gobierno se proponía investigar los casos de violaciones a derechos humanos perpetradas por el régimen priísta. Sin embargo, cuando inició la discusión sobre cómo se llevaría a cabo esta tarea, empezaron los problemas.

Uno de ellos fue la división en el interior del gabinete. Por un lado, figuras como Jorge Castañeda (secretario de Relaciones Exteriores) y Adolfo Aguilar Zinser (comisionado de Orden y Respeto) proponían que se estableciera una comisión de la verdad con un mandato claro y plena autonomía. Por el otro, personajes como Santiago Creel (secretario de Gobernación) y Diego Fernández de Cevallos (senador) preferían que los crímenes del pasado fueran investigados por una fiscalía especializada que funcionara dentro del marco institucional existente.

Los que estaban a favor de la comisión de la verdad argumentaban que, con esta figura, se podría realizar una investigación más profunda y que su independencia del gobierno aseguraría que los intereses políticos no influ-



yeran en su trabajo. Por su parte, los que impulsaban la fiscalía argüían que la comisión podría desencadenar una “indiscriminada cacería de brujas”, además de que ponían en duda su constitucionalidad, ya que la Carta Magna no tenía contempladas a instituciones de esta naturaleza. Por esos motivos, pensaban que una fiscalía especializada era la mejor opción.

49 Otro problema fue la prevalencia de la influencia del PRI en las decisiones gubernamentales. Si bien Fox ganó las elecciones presidenciales, el PAN no logró la mayoría en el Congreso, por lo que todas las iniciativas del Ejecutivo debían negociarse cuidadosamente con el Legislativo y, en este ámbito, el Partido Revolucionario Institucional seguía ostentando un enorme poder.

ii  
Cierre de campaña de Vicente Fox, junio de 2000. Centro de Estudios, Documentación e Información sobre el Partido Acción Nacional (CEDIS-PAN).



Fox mostró una notable carencia de habilidad política para negociar con los legisladores de oposición y jamás supo llegar a acuerdos con los otros partidos para poder sacar adelante sus iniciativas. Asimismo, el mandatario optó por quemar todas sus naves para que se aprobara su propuesta de reforma fiscal, por lo que prefirió evitar roces con la oposición en temas de otra índole, incluidos los derechos humanos.

De modo que, a pesar de que varias prestigiosas organizaciones no gubernamentales –entre ellas, Amnistía Internacional y Human Rights Watch– se manifestaron a favor de la comisión de la verdad, el gobierno anunció la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMSOPP) a principios de 2002. Se designó a Ignacio Carrillo Prieto como titular del nuevo organismo y se anunció que este funcionaría dentro del marco institucional de la Procuraduría General de la República (PGR).

## LA FISCALÍA

Es cierto que Carrillo Prieto asumió su nueva responsabilidad de manera entusiasta y voluntariosa. También es verdad que la FEMSOPP trabajó arduamente para cumplir con sus objetivos. Sin embargo, al final de su mandato (dejó de existir en 2007), entregó resultados pobres y poco tangibles: consignó 19 averiguaciones previas, obtuvo 20 órdenes de aprehensión y ocho autos de formal prisión, pero no logró sentencia condenatoria alguna, ya que la mayor parte de los crímenes que persiguió se consideraron prescritos.

Uno de los problemas que aquejó a la fiscalía fue la ambigüedad y los vacíos de su mandato. Por ejemplo, uno de sus objetivos era investigar los “delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos”, lo cual excluía a las autoridades locales que realizaron actos violatorios de derechos humanos. Además, las víctimas tenían que haber estado ligadas a “movimientos sociales o políticos”, pero no definía claramente qué movimientos se considerarían como tales ni quiénes se considerarían vinculados a ellos.

De acuerdo con los académicos Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, la fiscalía presentó algunas deficiencias comunes en varias políticas de Fox: “a) ausencia de una estrategia precisa, b) falta de coordinación

*Uno de los logros principales de la FEMSOPP fue que, gracias a sus investigaciones, varias dependencias de gobierno –incluidas las secretarías de Estado– se vieron obligadas a transferir al Archivo General de la Nación documentos útiles para saber más sobre las políticas de represión del régimen priista.*



institucional y c) una retórica solemne pero carente de contenido”. Estos mismos estudiosos postulan que otros de los motivos por los que se falló fueron:

La ausencia de cooperación por parte de los militares, los cuales se negaron a brindar la información requerida y evitaron que sus miembros fueran juzgados en tribunales civiles.

“Los pantanos del sistema jurídico mexicano”, entre los que destacaban la imposibilidad de juzgar delitos que se consideraban como prescritos y la ausencia de figuras jurídicas adecuadas para perseguir las violaciones de derechos humanos, como la desaparición forzada.

### iii

El presidente Vicente Fox durante su 4to informe de gobierno, 1 de septiembre de 2004. Fotografía de Gustavo Benítez, Presidencia de la República. Wikimedia Commons.



La dependencia de la PGR, cuyo titular era Rafael Macedo de la Concha, un militar en activo; es decir, un miembro del ejército, que era una de las instituciones que la fiscalía debía investigar, lo cual generaba un flagrante conflicto de interés.

Varios errores de Carrillo Prieto, entre otros la utilización de la figura de genocidio para acusar a los responsables de la masacre de estudiantes del 2 de octubre de 1968 y del “halconazo” del 10 de junio de 1971.

Este último punto es muy grave, ya que, según el Estatuto de Roma (la convención internacional en la que está tipificado el delito de genocidio), este crimen sólo se comete cuando se ejecuta con “la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso”. Es evidente que los estudiantes no constituían un grupo de esta naturaleza. Entonces, por más terribles que fueran, estas masacres no pueden juzgarse como un genocidio. En ese sentido, está en duda si el error de Carrillo Prieto se debió a su desconocimiento de las leyes, lo cual sería gravísimo de por sí, o a un intento deliberado para que su argumentación jurídica fuera pobre y, así, se imposibilitara la persecución de estos delitos, lo cual sería aún más grave.

Sea como fuere, la FEMSOPP no sólo cosechó fracasos, ya que también consiguió algunos éxitos dignos de tomarse en consideración. Uno de sus logros principales fue que, gracias a sus investigaciones, varias dependencias de gobierno –incluidas las secretarías de Estado– se vieron obligadas a transferir al Archivo General de la Nación documentos útiles para saber más sobre las políticas de represión del régimen priísta. Es verdad que muchos permanecen clasificados y que, de los que sí se transfirieron al Archivo, buena parte está desordenada o incompleta. Pero también es cierto que estas acciones proporcionan una amplia base para indagar sobre la violencia política del pasado reciente.

Otro éxito parcial de la fiscalía fue la publicación de un informe final de sus actividades. A pesar de que la divulgación de ese reporte resultó bastante accidentada, ya que éste se filtró a la prensa días antes de su presentación oficial en 2006, y dejando a un lado que su publicación no tuvo gran éxito mediático debido a la coyuntura electoral, el documento tiene un valor importante, pues echa por tierra algunas “verdades históricas” y confirma que la represión no se daba en casos aislados, sino que era una práctica sistematizada del régimen priísta.

## POLÍTICA EXTERIOR EN DDHH

52

Otra área en la que el gobierno de Fox hizo importantes esfuerzos en materia de derechos humanos –aunque también con resultados limitados– fue en la política exterior. Durante el sexenio, hubo dos cancilleres: Jorge Castañeda (2000-2003) y Luis Ernesto Derbez (2003-2006). Castañeda fue más activo en los foros internacionales y enarboló un discurso más enérgico en pro de los derechos humanos. Eso resultó ser arma de doble filo, ya que dio visibilidad internacional a México y mejoró su percepción en el exterior, pero al mismo tiempo causó que el país se involucrara en una serie de disputas diplomáticas, en especial, con Cuba y Venezuela. Por su parte, Derbez mantuvo un perfil más bajo, pero sin sacar a los derechos humanos de la agenda de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con las especialistas Natalia Saltamacchia y Ana Covarrubias, la introducción de los derechos humanos y la democracia en las prioridades diplomáticas de México tuvo “dos objetivos simultáneos: el país se comprometería a fondo en la construcción de un sistema internacional que promoviera la democracia y los derechos humanos y, a su vez, utilizaría ese compromiso para fortalecer el cambio interno”. Así, el PAN intentó fortalecer el proceso de transición democrática mediante la política exterior.

En ese tenor, algunos personajes ligados a los derechos humanos pasaron a ocupar puestos clave de la diplomacia mexicana, como es el caso del mismo Castañeda y de la renombrada activista Marieclaire Acosta, quien encabezó la recién creada Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia, dentro de la Cancillería. Además, el gobierno panista respaldó y, en ocasiones, lideró los esfuerzos de codificación internacional de los derechos humanos. Un ejemplo es la contribución de México en diferentes foros regionales y globales para impulsar el principio de jurisdicción internacional, que exhorta a todos los Estados a colaborar para llevar a la justicia a aquellos individuos que hayan cometido crímenes contra la humanidad, sin importar su nacionalidad.

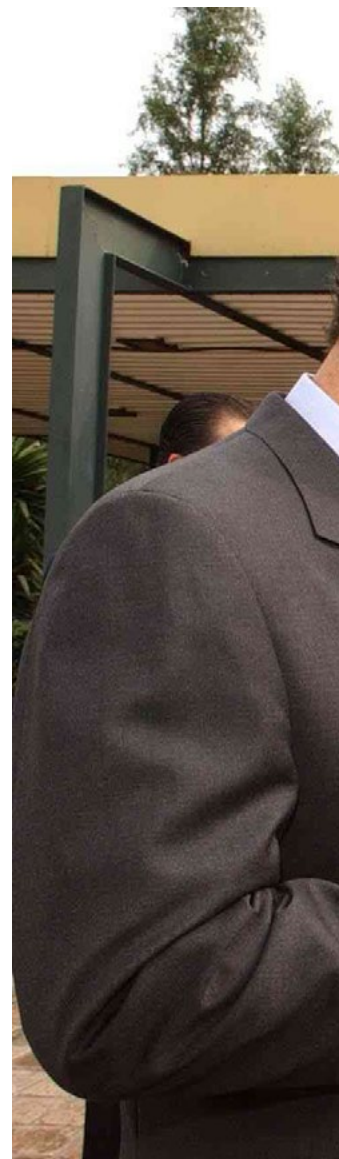
En la misma línea, el gobierno de Fox extendió una invitación a los organismos internacionales para que pudieran desarrollar libremente sus actividades de evaluación y escrutinio de los derechos humanos en el país. En consecuencia, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU abrió una oficina de monitoreo en México y se estableció una política de diálogo y acercamiento

con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y con distintas organizaciones no gubernamentales.

Asimismo, durante el sexenio, se ratificaron numerosos instrumentos de derechos humanos y se participó activamente en diversos cuerpos internacionales de promoción de los derechos fundamentales. Por ejemplo, a finales de octubre de 2005, el Estado mexicano ratificó su adhesión a la Corte Penal Internacional y, ese mismo año, se creó el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. México no sólo fue uno de los fundadores de ese organismo, sino que presidió sus trabajos durante el primer período de sesiones.

## iv

El Presidente Vicente Fox, acompañado Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del DF y de Arturo Montiel, Gobernador del Estado de México, 11 de junio de 2003. Fotografía de Gustavo Benítez, Presidencia de la República. Wikimedia Commons.



*María Conesa añoraba regresar al país que tanto amor y admiración le había brindado e incluso llegó a declarar que prefería morir por una bala mexicana que por una francesa o alemana.*



54

No obstante, es importante aclarar que muchos de los tratados se ratificaron con reservas o con declaraciones interpretativas, lo cual imposibilitó su plena aplicación. También vale la pena subrayar que algunos activistas señalaron la incongruencia de que México esgrimiera un discurso de derechos humanos hacia el exterior, al tiempo que, en el interior del país, seguía sin existir un respeto pleno hacia esos mismos derechos.

En ese sentido, Saltalamacchia y Covarrubias consideran que todas estas acciones “no fueron del todo eficaces en términos de alcanzar su objetivo declarado, es decir, contribuir a mejorar la garantía y el ejercicio de los derechos fundamentales en México”. Con la misma idea en mente, en 2006, Human Rights Watch publicó un informe sobre la condición de los derechos humanos en el país con el sugerente título de *El cambio inconcluso*. En el reporte, el organismo reconoce que, durante el sexenio de Fox, México alcanzó niveles de apertura al escrutinio internacional sin precedente, pero a la vez pone de manifiesto que el gobierno foxista no puso en marcha los mecanismos adecuados para enfrentar los problemas de derechos humanos que la apertura y la transparencia evidenciaron.

A grandes rasgos, la ligazón entre política exterior y derechos humanos que se realizó durante el sexenio de Fox no sirvió para reforzar significativamente la protección de esos derechos en el interior del país, pero sí tuvo una consecuencia muy importante: lo que Alejandro Anaya denomina el “efecto candado”. Éste consiste en que, una vez que un mandatario permite el escrutinio internacional por parte de organizaciones intergubernamentales (como la ONU) y no gubernamentales (como Human Rights Watch), sus sucesores tendrán que seguir la misma línea y se verán obligados a continuar consintiendo el monitoreo de estas instituciones, ya que, de no hacerlo así, la imagen de su país se verá perjudicada en la arena internacional, lo cual atrae consecuencias negativas en los ámbitos diplomático, económico y de cooperación. Por los mismos motivos, si un Estado tiende a posicionarse en favor de los derechos humanos en los foros internacionales, es difícil que pueda dejar de hacerlo.

En balance general, durante el sexenio de Fox, se dieron algunos avances importantes en la agenda de derechos humanos, como la investigación de los crímenes que el Estado había perpetrado en un pasado reciente y la entrada de los derechos humanos a la agenda de política exterior. Sin embargo, estos avances deben ser matizados, pues los resultados que entregó la FEMSOPP fueron magros y el activismo diplomático de México en esta materia enfrentó a la administración panista con otros gobiernos, además de que el discurso no dejaba de ser contradictorio comparado con la realidad de los derechos humanos en el interior del país.

Otros logros del “presidente del cambio” fueron la mayor apertura de la información, las mejoras en materia de transparencia, la mayor colaboración del gobierno con la sociedad civil y la entrada de organismos internacionales para monitorear el comportamiento del Estado. No obstante, durante su mandato, también se dieron casos escandalosos de violaciones a derechos humanos –por ejemplo, el asesinato de la activista Digna Ochoa (2001), la detención arbitraria de la periodista Lydia Cacho (2005), así como los abusos de autoridad y las agresiones sexuales de Atenco (2006)– y la condición general de los derechos fundamentales en México no mejoró sustancialmente.

Así, en su informe de 2005, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos concluyó que los funcionarios encargados de garantizar la seguridad pública de los ciudadanos “en el combate a la impunidad, la corrupción y la delincuencia, incurren en prácticas con las que se quebranta no solamente el Estado de derecho, sino también los derechos fundamentales de las personas”. De esta manera, con Fox, se iniciaron algunas dinámicas que se potenciaron con la estrategia de combate frontal al crimen organizado que emprendió su sucesor, Felipe Calderón Hinojosa. Esto ocasionó la espiral de violencia y violaciones a derechos fundamentales cometidas tanto por los agentes del Estado como por los miembros del crimen organizado que seguimos padeciendo hasta hoy en día.

Ése fue el ambivalente legado del “gobierno del cambio” en materia de derechos humanos. Júzguelo usted mismo.

**V** Campaña electoral de "Alianza por el Cambio" con Vicente Fox como su candidato, 2000. Centro de Estudios, Documentación e Información sobre el Partido Acción Nacional (CEDIS-PAN).



#### PARA SABER MÁS

12 de diciembre de 1892 nace María Conesa, IMER, <https://goo.gl/9nR2ii>

DURÁN ESTRADA, AMAYRANI, "María Conesa... Leyenda de los Teatros", *ADN 40*, <https://goo.gl/2MsFrZ>

MONSIVÁIS, CARLOS, "Instituciones: María Conesa", *Los ídolos a nado: Una antología global*, México, Random House Mondadori, 2011, pp. 172-186.

PONIATOWSKA, ELENA, "¡Ay, ay, ay, mi querido capitán! María Conesa", *Palabras Cruzadas. Entrevistas*, México, ERA, 2013, pp. 27-52.