

DE GINEBRA A MÉXICO: LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS AL RÉGIMEN JURÍDICO NACIONAL

Juan José GÓMEZ CAMACHO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Proceso de apertura de México en materia de derechos humanos.* III. *Reforma constitucional en materia de derechos humanos.* IV. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

Históricamente, México ha mantenido una relación simbiótica con el derecho internacional público. Tanto el régimen jurídico nacional como el internacional se han nutrido de manera recíproca de las aportaciones que fluyen de uno y otro lado. Sirva de ejemplo el caso inaugural ante la Corte Permanente de Arbitraje en 1902, sometido a su jurisdicción por México y Estados Unidos, relativo a una disputa sobre el Fondo Piadoso de las Californias.¹ Igualmente, desde la promulgación de nuestra Constitución Política en 1917, quedó asentado en el texto original del artículo 133 lo siguiente:

Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados² (énfasis añadido).

¹ The Pious Fund Case (*United States of America vs. Mexico*), Reports of International Arbitral Awards (R.I.A.A.), vol. IX, pp. 1-14, disponible en: http://legal.un.org/riaa/cases/vol_IX/1-14.pdf.

² <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1917.pdf>.

Desde entonces, los tratados internacionales de los que México es parte son ley suprema de la nación. Ello establece la arquitectura jurídica mediante la cual se incorpora una buena parte del derecho internacional público al sistema mexicano. A la fecha, el registro de tratados de la Cancillería indica que México ha celebrado 770 tratados bilaterales y 635 tratados multilaterales.³ Esto sirve para dar una idea del volumen de normas internacionales, en ocasiones desconocidas para muchos, que forman parte de nuestra ley suprema.

Sin embargo, las aportaciones del régimen jurídico internacional no vienen exclusivamente de los tratados de los que México es parte. La política exterior mexicana —que siempre ha formado parte intrínseca del proyecto de nación, con su larga y profunda trayectoria y prestigio, tanto en el plano nacional como en el internacional—, ha jugado un papel muy importante en este sentido. No es menor considerar que la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano fuera promulgada en 1829.

México ha tenido una política exterior evolutiva, que con el paso de los años fue reflejando mayor apertura a la agenda internacional. Este proceso ha permitido que poco a poco se sincronice con la política interna y que se empiecen a perseguir los mismos objetivos en ambos planos.

Esta sincronización también quedó reflejada en la propia Constitución, mediante la incorporación de los principios de política exterior en el artículo 89, fracción X. En 1988 se reformó dicho artículo, al incorporarse los principios normativos de la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁴ En realidad, la fracción X del artículo 89 constitucional armonizó la conducción de la política exterior con los principios establecidos en la propia Carta de las Naciones Unidas.

Existen muchos ejemplos que muestran el impacto que el derecho internacional ha tenido en el régimen jurídico mexicano, como la promulgación de la Ley Federal del Mar en 1986,⁵ tras la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 1983.⁶

³ Información disponible en: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php.

⁴ Decreto por el que se reforma la Fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4735026&fecha=11/05/1988.

⁵ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/124.pdf>.

⁶ http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=416&depositario=0.

Sin embargo, el área en la que podemos identificar una contribución fundamental y de gran calado en el orden constitucional, es en materia de derechos humanos.

II. PROCESO DE APERTURA DE MÉXICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

El proceso evolutivo de apertura de México en materia de derechos humanos ha perseguido un objetivo: lograr que la política exterior y el derecho internacional contribuyan a la consolidación democrática de México y al fortalecimiento del sistema jurídico mexicano. Esto llevó a que se desarrollara un esquema para que, desde la diplomacia, se encauzaran la misión y visión de México con las inercias internacionales para fijar objetivos de largo plazo. La estrategia combinó tres aspectos centrales: i) abrir una vía al litigio en materia de derechos humanos y permitir el acceso de mexicanos a los recursos internacionales; ii) participar activamente en la construcción de nuevas normas internacionales de derechos humanos, elevando su estándar de alcance y protección, y iii) lograr la interiorización de las normas internacionales a través de un proceso de armonización legislativa.

Un primer dato duro que empieza a reflejar esta transición es la Declaración de Aceptación de la Jurisdicción Obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 16 de diciembre de 1998, promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1999.⁷

Antes de esa fecha, aun cuando México era parte de la Convención Americana, las presuntas víctimas de violaciones de derechos humanos no podían recurrir a este mecanismo; solamente tenían acceso al sistema cuasi jurisdiccional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyas recomendaciones no son jurídicamente vinculantes. Por esto, la aceptación de la jurisdicción de la Corte representó una gran novedad al abrir la puerta a una nueva etapa de actividad judicial que, sin lugar a dudas, ha fortalecido la enseñanza, el alcance y la implementación efectiva de los derechos humanos en nuestro país. Entre decisiones de medidas provisionales, sentencias de fondo y supervisiones de cumplimiento de sentencias, la jurisprudencia de la Corte Interamericana en casos asociados a México, a la fecha, asciende a un total de 72 resoluciones.⁸ Además,

⁷ El texto de la declaración se encuentra disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4944372&fecha=24/02/1999.

⁸ http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es&nId_Estado=22.

se debe tener en cuenta que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no son sólo un vehículo para hacer valer derechos; se trata también de un vehículo de cambio.

En mi opinión, debemos aspirar a alcanzar una normalidad jurisdiccional en materia de derechos humanos, es decir, debemos de poder consolidar una madurez en la que los litigios no se vean como una herramienta política, sino como procesos técnicos y normales desde el punto de vista de la cotidianidad jurídica.

En lo que respecta a la participación de México en tratados de derechos humanos, el periodo de finales de la década de los setenta e inicio de los ochenta, época en la que fungía como canciller Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa, marca un primer momento en el que hay una suscripción importante de instrumentos internacionales en nuestro país. Como se muestra en la siguiente tabla, en ese breve período México se adhirió a tratados importantes como, el Pacto de San José o los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, y Económicos, Sociales y Culturales, respectivamente.

Lista de tratados multilaterales de derechos humanos ratificados por México en el periodo 1979-1981⁹

<i>Título</i>	<i>Acción</i>	<i>Fecha</i>
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada	Adhesión	1979
Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid	Adhesión	1980
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	Adhesión	1981
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	Ratificación	1981
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	Ratificación	1981
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Adhesión	1981

⁹ Fuente: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php.

<i>Título</i>	<i>Acción</i>	<i>Fecha</i>
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Adhesión	1981
Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”	Adhesión	1981

Pero no sería sino hasta el 2000 cuando se vendría una nueva ola de adhesiones y ratificaciones de tratados multilaterales en materia de derechos humanos. La siguiente tabla muestra que sólo en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2008, México se adhirió a dieciocho tratados multilaterales en materia de derechos humanos, o bien, asociados a derechos humanos, como pueden ser aquellos instrumentos en materia de derecho penal internacional.

Lista de tratados multilaterales de derechos humanos ratificados por México en el periodo 2000-2008¹⁰

<i>Título</i>	<i>Ratificación</i>	<i>Materia</i>
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	7 de junio de 2000	Derechos humanos
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiado	7 de junio de 2000	Derechos humanos
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	7 de junio de 2000	Derechos humanos
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	25 de enero de 2001	Derechos humanos
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966	15 de marzo de 2002	Derechos humanos
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	15 de marzo de 2002	Derechos humanos

¹⁰ Fuente: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php.

<i>Título</i>	<i>Ratificación</i>	<i>Materia</i>
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados	15 de marzo de 2002	Derechos humanos
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía	15 de marzo de 2002	Derechos humanos
Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad	15 de marzo de 2002	Derecho penal internacional
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	9 de abril de 2002	Derechos humanos
Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción	20 de julio de 2004	Derecho penal internacional
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	11 de abril de 2005	Derechos humanos
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	28 de octubre de 2005	Derecho penal internacional
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte	16 de septiembre de 2007	Derechos humanos
Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional	26 de septiembre de 2007	Derecho penal internacional
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	17 de diciembre de 2007	Derechos humanos
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	17 de diciembre de 2007	Derechos humanos
Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas	18 de marzo de 2008	Derechos humanos

Actualmente, México es parte de prácticamente todos los tratados internacionales que hay en materia de derechos humanos, tanto en el plano regional como en el universal, lo que refleja una mayor coherencia entre nuestra política interna y externa, en una materia que antes se consideraba completamente ámbito de la jurisdicción interna del Estado. Asimismo, hay diez tratados de Naciones Unidas que establecen mecanismos de vigilancia o de monitoreo y seguimiento, y México es parte de todos.

Sin embargo, como explicaba líneas más arriba, el cambio de visión política en materia de derechos humanos implica una transformación más profunda que la ratificación de tratados internacionales. En su discurso titulado “Para que se respeten los derechos humanos”, pronunciado ante la otrora Comisión de Derechos Humanos el 20 de marzo de 2001, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda Gutman, marcó la nueva pauta de México en la materia:

El Gobierno de México tiene una ambiciosa agenda en materia de derechos humanos, la cual requerirá de un trabajo sustantivo e institucional sumamente arduo en los años por venir. Las líneas de acción prioritarias que emprendemos para alcanzar dicho fin serán las siguientes: fortaleceremos el respeto a los derechos humanos como un elemento central del proceso de reforma del Estado; abriremos espacios permanentes a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan activamente en el diseño de las políticas públicas; reformaremos de manera integral el sistema de procuración y administración de justicia del país. Defenderemos los derechos de los mexicanos en el extranjero mediante esquemas que les garanticen trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas. Velaremos por el cabal cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos y ampliaremos la cooperación con los mecanismos multilaterales de protección; y armonizaremos la legislación mexicana con los instrumentos internacionales de derechos humanos.... Buscaremos armonizar la legislación mexicana a fin de que sea plenamente congruente con nuestras obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y aceptaremos la competencia que ello implica. También promoveremos la ratificación de aquellos instrumentos que ya hemos firmado.¹¹

Por otro lado, en ese mismo discurso se plantea una invitación abierta, pública y permanente para que los mecanismos internacionales de derechos humanos pudieran visitar México, factor que ha sido fundamental en el proceso de apertura del país:

¹¹ <http://arch1.cubaencuentro.com/pdfs/20/20jc292.pdf>.

Como parte de nuestro firme compromiso con la apertura y la cooperación, quiero en esta oportunidad, extender una invitación permanente a los representantes de mecanismos internacionales de derechos humanos para que visiten México. El diálogo franco y constructivo con los mecanismos del sistema será una contribución fundamental a los esfuerzos que llevamos a cabo en la materia.¹²

La ejecución de esta nueva visión se hizo latente de maneras diversas, que, entendidas holísticamente, muestran la amplitud y la profundidad de la transformación que hemos atestiguado en menos de dos décadas. La democratización de la política exterior de derechos humanos siempre estuvo en el centro de la noción de apertura. La vía fue el diálogo, la consulta y la creación de consensos, en los planos nacional e internacional, creando espacios formales e informales de interacción con la sociedad civil, por ejemplo. La intensidad del cambio repercutió de manera positiva en todo el gobierno.

La idea de las invitaciones abiertas y permanentes surge de una campaña de Amnistía Internacional. Antes de México, sólo cuatro países la habían aceptado (Canadá, Noruega, Islandia y la República Checa). La misma sesión en la que la hiciera México lo hizo la mayoría de países de la Unión Europea, y posteriormente han seguido más de cien Estados.

En el plano internacional, México jugó un papel clave en el proceso que llevó a la extinción de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a la creación del actual Consejo de Derechos Humanos, por ejemplo.

La antigua Comisión de Derechos Humanos era el principal órgano normativo intergubernamental de las Naciones Unidas. Fue establecida por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) a través de su Resolución 9 (II), del 21 de mayo de 1946,¹³ y originalmente estaba integrada por dieciocho Estados miembros, aunque después aumentó a 53 por periodos de tres años. Su objetivo era “dar orientación política global, estudiar los problemas relativos a los derechos humanos, desarrollar y codificar nuevas normas internacionales y vigilar la observancia de los derechos humanos, además de examinar la situación de estos derechos en cualquier parte del mundo y la información proveniente de Estados, organizaciones no gubernamentales y otras fuentes”.¹⁴ La Comisión se reunía sólo por un periodo de seis semanas al año en Ginebra y era un órgano subsidiario del ECOSOC.

¹² *Ibidem.*

¹³ Resolución disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/RES/9\(II\)&referer=http://research.un.org/en/undhr/ecosoc/2&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/RES/9(II)&referer=http://research.un.org/en/undhr/ecosoc/2&Lang=S).

¹⁴ <http://www.cinu.org.mx/temas/dh/cdh.htm>.

Sin embargo, los Estados miembros de las Naciones Unidas consideraron que el tema de los derechos humanos —uno de los tres pilares de la organización— requería un foro que estuviera a la altura de su importancia. En gran medida, fue la extrema polarización y politización de la antigua Comisión de Derechos Humanos lo que le hizo perder prestigio y legitimidad, llevándola eventualmente a su desaparición.

El propio secretario general de las Naciones Unidas, en su informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”,¹⁵ del 21 de marzo de 2005, propuso a la Membresía de la ONU la creación de un Consejo de Derechos Humanos en estos términos:

Propuesta de crear un Consejo de Derechos Humanos

181. La Comisión de Derechos Humanos ha proporcionado a la comunidad internacional un marco universal de derechos humanos que comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos, los dos Pactos Internacionales y otros tratados fundamentales en la materia. En su período de sesiones anual, la Comisión señala a la atención del público cuestiones y debates en relación con los derechos humanos, sirve de foro para la elaboración de las políticas de derechos humanos de las Naciones Unidas y establece un sistema único de procedimientos especiales independientes y de expertos para observar y analizar el respeto de los derechos humanos por temas y por países. La estrecha relación de la Comisión con centenares de organizaciones de la sociedad civil brinda una oportunidad de colaboración con la sociedad civil que no existe en otras instancias.

182. Sin embargo, la disminución de la credibilidad y el profesionalismo de la Comisión de Derechos Humanos ha menoscabado progresivamente la capacidad de la Comisión para desempeñar sus funciones. En particular, ha habido Estados que se han hecho miembros de la Comisión no para afianzar los derechos humanos sino para protegerse contra las críticas o para criticar a otros. Esas tendencias han tenido como resultado la acumulación de un déficit de credibilidad que empaña la reputación de todo el sistema de las Naciones Unidas.

183. Para que las Naciones Unidas cumplan las expectativas de los hombres y las mujeres de todo el mundo y, de hecho, para que la Organización asigne a la causa de los derechos humanos la misma importancia que a las causas de la seguridad y el desarrollo, los Estados miembros deberían convenir en reemplazar la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos de carácter permanente y composición más reducida. Los Estados Miembros deberían decidir si desean que el Consejo de Derechos

¹⁵ A/59/2005, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005&referer=http://www.un.org/en/events/pastevents/in_larger_freedom.shtml&Lang=S.

Humanos sea un órgano principal de las Naciones Unidas o un órgano subsidiario de la Asamblea General, pero en ambos casos sus miembros serían elegidos directamente por la Asamblea General por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. La creación del Consejo situaría a los derechos humanos en una posición de mayor autoridad, acorde con la primacía que se atribuye a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas. Los Estados miembros deberán determinar la composición del Consejo y la duración del mandato de sus miembros. Los miembros del Consejo deberían comprometerse a acatar las normas de derechos humanos más rigurosas.¹⁶

De la necesidad de contar con un nuevo órgano creíble y legítimo en un tema tan importante para la comunidad internacional surge el Consejo de Derechos Humanos, que actualmente es el principal órgano de las Naciones Unidas en la promoción y protección de los derechos fundamentales, y México asumió un papel central desde su concepción teórica y hasta su materialización práctica.

Este órgano lo creó la Asamblea General mediante la resolución A/Res/60/251,¹⁷ adoptada el 15 de marzo de 2006, para reemplazar a la Comisión de Derechos Humanos. En el preámbulo de dicha resolución, la Asamblea General reconoce “la labor realizada por la Comisión de Derechos Humanos y la necesidad de preservar sus logros y seguir avanzando sobre la base de éstos, y de remediar sus deficiencias”.

La elevación del Consejo de Derechos Humanos sirvió también para consolidar el compromiso de la Asamblea General de fortalecer el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

De conformidad con la resolución 60/251, la labor del Consejo incluye revisar y, cuando sea necesario, mejorar y racionalizar todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades que asumió de la Comisión. Además, el Consejo proporciona orientación sobre políticas, examina los problemas que surgen en el ámbito de los derechos humanos, elabora nuevas normas internacionales y vela por su cumplimiento en todo el mundo; también puede evaluar la situación de los derechos humanos en cualquier lugar del mundo y estudiar los datos presentados por los Estados, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras fuentes. Finalmente, ofrece a los Estados, a las organizaciones intergubernamentales y a las ONG, una tribuna para expresar sus preocupaciones sobre los derechos humanos.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 50 y 51, párrs. 181-183.

¹⁷ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/251>.

En cuanto a sus sesiones, al ser el Consejo un órgano permanente, se puede reunir en cualquier momento para examinar crisis relacionadas con los derechos humanos. Celebra como mínimo tres periodos de sesiones al año, que tienen una duración total de al menos diez semanas, y puede celebrar una sesión extraordinaria en cualquier momento si lo solicita un miembro del Consejo con el apoyo de un tercio de los miembros.

Otra diferencia entre la Comisión y el Consejo radica en su composición; éste último está integrado por 47 miembros elegidos en votación secreta por la mayoría de los 193 miembros de la Asamblea General. Los miembros del Consejo tienen mandatos de tres años y no son reelegibles inmediatamente después de dos mandatos consecutivos. La membresía se basa en la siguiente distribución geográfica:

- Estados de África: 13 asientos.
- Estados de Asia y el Pacífico: 13 asientos.
- América Latina y el Caribe: 8 asientos.
- Estados de Europa Occidental y otros Estados: 7 asientos.
- Estados de Europa Oriental: 6 asientos.

Una vez elegidos, los Estados miembros deben aplicar las normas más estrictas de derechos humanos y cooperar plenamente con el Consejo. El mecanismo con el que se cuenta para controlar todo esto radica en la propia Asamblea General, la cual, por medio de una decisión adoptada por mayoría de dos tercios, puede suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo de todo miembro que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.

México ocupó la primera presidencia del Consejo de Derechos Humanos, y desde su creación, nuestro país ha sido elegido miembro en tres ocasiones, estando presente en dicho órgano durante la mayor parte de sus diez años de labores. Ello es muy relevante, puesto que la Asamblea General, al elegir a los miembros del Consejo, debe tomar en cuenta la contribución de los Estados candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos, así como las promesas y compromisos voluntarios. En otras palabras, el voto se gana con una buena reputación.

Una de las principales contribuciones de nuestro país, no sólo desde un punto de vista intelectual, sino de operación diplomática, fue la creación del Examen Periódico Universal (EPU). Esta idea, en la que trabajamos de la mano con Canadá, fue confeccionada bajo la lógica de enterrar la desconfianza de la antigua Comisión, causada por la percepción generalizada de selectividad y uso político en la revisión de casos nacionales. A cambio,

se estableció un nuevo mecanismo mediante el cual todos los Estados, sin excepción, fueran examinados, entre pares, para hacer una revisión profunda y seria de sus respectivas situaciones de derechos humanos. Esto quedó asentado en los términos de la resolución 60/251, donde se establece que el EPU es “un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad”. Se creó entonces un ejercicio en donde cada país se somete de manera regular al escrutinio y revisión de otros Estados miembros, quienes pueden formular recomendaciones en materia de derechos humanos.

Siendo congruente con esta lógica, y como parte del cumplimiento de su compromiso en calidad de miembro del Consejo, México ha participado en dos ocasiones en el EPU. El último ejercicio de esta naturaleza en el que participamos se llevó a cabo en octubre de 2013, y de 176 recomendaciones que se hicieron se incorporaron 166. Uno de los principales logros del EPU es, precisamente, que genera la movilización interna de los países. En nuestro país, por ejemplo, la participación en el EPU ha fomentado que se tomen medidas de gran alcance de política pública y de orden legislativo.

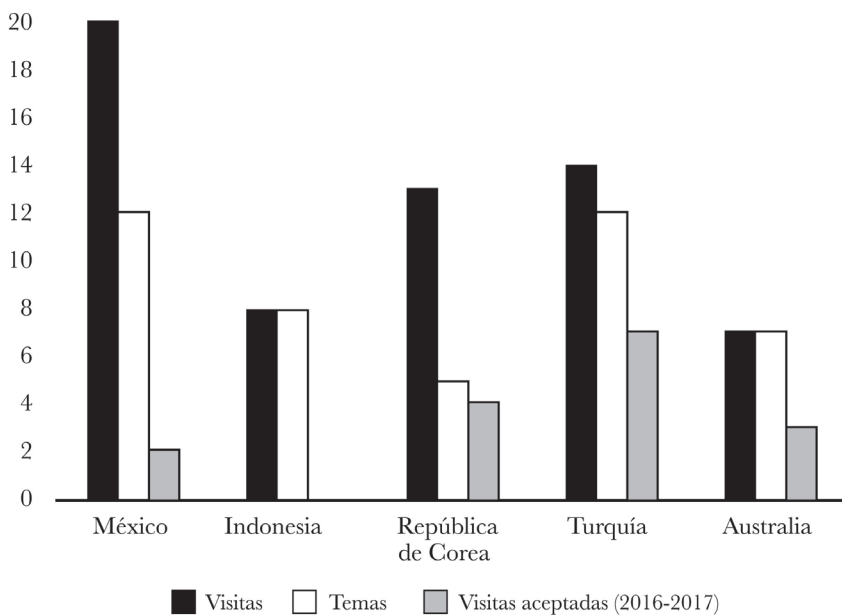
En lo que respecta a visitas sobre procedimientos especiales en materia de derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas —de los cuales nuestro país planteó seis de los 45 procedimientos especiales que existen, en un periodo de catorce años (1997-2014)—, México ha recibido, informado y completado el proceso de rendición de cuentas, de veinte relatorías especiales, grupos de trabajo, y representaciones del secretario general de la ONU, en quince áreas temáticas: 1) tortura y otros castigos y tratos crueles, inhumanos y degradantes; 2) tráfico de niños, prostitución y pornografía infantil; 3) implicaciones de los derechos humanos en la gestión ambientalmente racional y eliminación de sustancias y residuos peligrosos; 4) ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; 5) independencia de jueces y abogados; 6) derechos humanos de los migrantes; 7) vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación en este respecto; 8) personas desplazadas internamente; 9) detenciones arbitrarias; 10) derechos de los pueblos indígenas; 11) violencia contra mujeres, sus causas y consecuencias; 12) derecho a la educación; 13) promoción y protección de la libertad de opinión y expresión; 14) desapariciones forzadas o involuntarias, y 15) derecho a la alimentación.¹⁸ Además, se han confirmado dos visitas a llevarse a cabo próximamente, del grupo de trabajo sobre los derechos humanos, las em-

¹⁸ http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en.

presas transnacionales y otras empresas comerciales, y del relator especial sobre el derecho al agua potable y saneamiento, respectivamente.¹⁹

Si comparamos el número de visitas antes descrito con aquellas recibidas en el mismo periodo por los otros Estados del grupo MIKTA, por ejemplo, vemos que la apertura de México ha sido considerablemente mayor. Esto se evidencia en la siguiente gráfica, en donde se destacan las visitas recibidas, la gama de temas y las confirmaciones futuras.²⁰

VISITAS DE PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE LA ONU EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DESDE 1997 EN ESTADOS MIKTA



A esto hay que sumar la casi veintena de visitas que México ha recibido en el marco del sistema interamericano, y que sólo en el periodo 2007-2015 nuestro país ha sustentado y presentado internacionalmente catorce informes de derechos humanos. En suma, hemos recibido visitas de más de cincuenta relatores de la ONU y el Sistema Interamericano en los últimos quince años.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en.

Además, tenemos acuerdos de colaboración, por ejemplo, con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, y en 2015 se firmó un memorándum de entendimiento con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

En mi carácter de representante permanente de México ante los organismos internacionales con sede en Suiza, encargo que desempeñé de agosto de 2009 a diciembre de 2013, pude constatar y contribuir directamente a la ejecución de una política exterior en materia de derechos humanos alineada con los intereses y objetivos de México al interior del país.

Todo este largo proceso generó un cambio de cultura política y jurídica; se incorporaron más normas a la esfera de derechos y obligaciones de México, se desarrolló una práctica de litigio internacional y se consolidó una dinámica de rendición de cuentas y de apertura al diálogo.

Desde que tomó forma la nueva política de derechos humanos, en la Secretaría de Relaciones Exteriores se gestó la idea de reformar la Constitución para dar permanencia, legalidad y formalidad a estos cambios. Originalmente, se pensó en una reforma ceñida al artículo 133, pero pronto esta idea se convirtió en un proceso más ambicioso que desembocó en la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 generó un verdadero cambio de paradigma en el entendimiento de los derechos humanos a nivel nacional y en la relación que guarda ahora la Constitución con el orden internacional. Este es, quizá, el ejemplo más claro de cómo las normas del derecho internacional llevaron a un ajuste del marco jurídico mexicano para poner a ambas en la misma sintonía. En las palabras del investigador Jorge Ulises Carmona Tinoco: “Se trata, sin duda alguna, del cambio constitucional en materia de derechos básicos más importante del último siglo, que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos”.²¹

Con esta reforma, que se promulgó el 10 de junio de 2011,²² se modificaron más de diez artículos de la Constitución en materia de derechos hu-

²¹ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 39, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/4.pdf>.

²² http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

manos, y esto revoluciona el orden constitucional. El calado de las adiciones refleja un cambio estructural del Estado, y no solamente de una materia en particular. Los cambios son tanto sustantivos, o al sector material, como operativos, o al sector de garantía.²³

El primer cambio visible y sensible tiene que ver con la modificación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución. Antes, este primer capítulo se denominaba “Garantías individuales” y contenía un listado de artículos que referían a dichas garantías como parte dogmática de la Constitución. Tras la reforma, el primer capítulo se denomina “De los derechos humanos y sus garantías”. Lo que parece solamente un título cosmético tiene un contenido conceptual e ideológico de gran relevancia.

Hablar solamente de garantías, conceptualmente, refiere sólo a los medios para garantizar un derecho. El anterior título parecería sugerir entonces que el Estado mexicano establecía los mecanismos para hacer valer ciertos derechos que ahí se concedían.

Con este cambio a “derechos humanos y sus garantías”, no es el Estado quien otorga los derechos, sino que la función de éste es reconocer que hay derechos que le son inherentes al ser humano y debe otorgar las garantías para asegurar el ejercicio, el goce y el cumplimiento de esos derechos.

El impacto que tiene la reforma al artículo 1o. constitucional en cuanto a la armonización del derecho internacional y nacional en el contenido de derechos humanos tampoco es menor. Como ya se mencionó, el proceso de incorporación de los tratados internacionales al orden constitucional está regulado por el artículo 133. No obstante, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que “los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local”.²⁴ Es decir, que la interpretación jerárquica que se le da al artículo 133 es que primero se encuentra la Constitución, después los tratados internacionales y posteriormente las leyes generales.

Sin embargo, el artículo 1o. ahora establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección,

²³ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *op. cit.*, p. 40.

²⁴ Amparo en revisión 1475/98, disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/903/903483.pdf>.

cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece²⁵.

Ello significa que todas las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte tienen rango constitucional y gozan de dicha jerarquía en el orden jurídico mexicano. Esto ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Contradicción de Tesis 293/2011.²⁶ Lo anterior es un gran avance no solamente en materia de derechos humanos, sino en materia de derecho internacional público.

Cabe destacar que el artículo 133 tiene una carencia importante, pues hace referencia a los tratados internacionales, pero no incorpora otras fuentes del derecho internacional. El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia identifica como fuentes principales del derecho internacional a “las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes”; a “la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho”; y a “los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas”.²⁷ Adicionalmente señala que “las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones” sirven como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho.²⁸

Esto quiere decir que el régimen de incorporación del derecho internacional en el sistema jurídico mexicano, mediante el artículo 133 constitucional, se queda corto y deja de lado una buena parte de las fuentes de derecho.

Así, la reforma constitucional de 2011 crea *de iure* un régimen de excepción a la norma general contenida en el artículo 133, puesto que al establecer que las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales tienen rango constitucional, la Constitución está asumiendo como propias esas normas de derechos humanos. Dicho de otra manera, en esta interpretación del artículo 133, donde primero se encuentra la Constitución y luego los tratados, al reconocer como derechos constitucionales las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales, éstas ya no están en un segundo plano de jerarquía a nivel nacional, sino que se consolidan como normas constitucionales.

²⁵ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm> (énfasis añadido).

²⁶ <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>.

²⁷ <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icjstatute.php>.

²⁸ *Ibidem*.

Por supuesto, ello implica que todas las normas de derechos humanos que estén contenidas en cualquier tratado del que México sea parte son susceptibles de protección y de los mecanismos de garantía a nivel constitucional; no como un tratado internacional, sino como una norma constitucional.

Es pertinente aclarar que la reforma constitucional se refiere a “normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales” y no a “tratados de derechos humanos”; se trata de dos cosas diferentes. La primera formulación refiere una categoría mucho más amplia de derechos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado un total de 210 tratados internacionales que contienen normas de derechos humanos.²⁹ El universo de materias que regulan dichos tratados, además de aquellos de carácter general, incluye asilo, derecho internacional humanitario, desaparición forzada, personas con discapacidad, discriminación racial, educación y cultura, esclavitud, extradición, genocidio, medio ambiente, menores, migración y nacionalidad, minorías y pueblos indígenas, mujeres, derecho penal internacional, propiedad intelectual, refugiados, salud, tortura y trabajo.³⁰

El segundo gran cambio que también se incluye en el artículo 1o. constitucional es el establecimiento del principio *pro personae*. Dicho principio se encuentra reflejado en el segundo párrafo de la citada disposición de la siguiente manera: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia *favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*”.³¹

Este principio ha sido considerado la piedra angular del proceso de reforma, ya que con este texto

...se completó de alguna suerte la ruta de vinculación de los tratados internacionales sobre derechos humanos seguida por la mayoría de los Estados constitucionales, y que contempla los siguientes aspectos: la ratificación de los instrumentos; la aceptación de la competencia de los organismos de supervisión previstos en los propios tratados, o en su caso, de la competencia contenciosa de tribunales internacionales a cargo de su aplicación e interpretación; la incorporación de estos tratados al orden interno, a efecto de que sean atendidos por los operadores jurídicos, lo que contribuye a la adopción de disposiciones de derecho interno, como lo establece la Convención Americana sobre De-

²⁹ <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm> (énfasis añadido).

rechos Humanos; y, en definitiva, un reconocimiento de su incidencia constitucional en razón de su contenido normativo, lo que se precisa, entre otras modalidades de diseño, mediante una cláusula de interpretación conforme.³²

El principio *pro persona* es mucho más que un criterio de interpretación: es un sistema holístico desarrollado a partir de un enfoque jurídico, que busca garantizar siempre el goce de la protección más amplia a un individuo. Sin duda, el Poder Judicial tiene un papel fundamental que desempeñar en este sentido, razón por la cual todas estas modificaciones tienen un impacto directo en el litigio estratégico en materia de derechos humanos en el país. Sin embargo, hablar de la aplicación de la “norma más favorable” no es sólo una cuestión de jerarquía de la norma, sino que se limita al mínimo la acción del Estado frente al individuo. Se empodera a la persona y se le pone como parte central del sistema jurídico constitucional.

De manera adicional a la incorporación de normas contenidas en tratados internacionales, y tras la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso Rosendo Radilla*,³³ hemos incorporado también al sistema jurídico mexicano la jurisprudencia de dicha Corte.

En 2008 se resolvía en amparo directo:

Una vez incorporados a la Ley Suprema de toda la Unión los tratados internacionales suscritos por México, en materia de derechos humanos, y dado el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *es posible invocar la jurisprudencia de dicho tribunal internacional como criterio orientador* cuando se trate de la interpretación y cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos.³⁴

Más adelante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una contradicción de tesis en 2013, determinó que:

³² Caballero Ochoa, José Luis, “Comentario sobre el artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución (La cláusula de interpretación conforme al principio *pro persona*)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana I*, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Konrad Adenauer Stiftung-UNAM, 2013, p. 50, disponible en: http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/acc_ref/Dh%20en%20la%20Constitucion%20comentarios%20TOMO%201.pdf.

³³ I/A Court H. R., *Case of Radilla Pacheco vs. Mexico*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of November 23, 2009. Series C No. 209.

³⁴ Amparo directo 623/2008. Procuraduría General de la República y otras. 23 de octubre de 2008. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/168/168312.pdf> (énfasis añadido).

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado*. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.³⁵

Así, México ha incorporado un verdadero sistema de control de convencionalidad en relación con la Convención Americana de Derechos Humanos, y tomando como punto de partida la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, no debemos perder de vista que esta transformación se ha dado en un periodo menor a veinte años.

El concepto mismo de “control de convencionalidad” es otra aportación de México al derecho internacional, pues fue Sergio García Ramírez quien introdujo este concepto siendo juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su voto concurrente razonado a la sentencia del caso *Mack Chang vs. Guatemala*, del 25 de diciembre de 2003:

Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entre-

³⁵ Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA, disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006225&Clase=DetalleTesisBL> (énfasis añadido).

gar a éstos la representación del Estado en el juicio —sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto— y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del “control de convencionalidad” que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional.³⁶

Más adelante, en la sentencia del 26 de septiembre de 2006 en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, la Corte hace suyo dicho concepto y lo expresa de la siguiente manera:

La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. *En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.³⁷

Precisamente en materia de garantías, se reformó también el artículo 103 de la Constitución, concerniente al juicio de amparo, que es la institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia en México. La fracción I del artículo 103 ahora señala que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite “por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.³⁸

Dada la necesidad de tener congruencia legislativa, en 2013 se abrogó la nueva Ley de Amparo, para que estuviese en armonía con las modifi-

³⁶ VOTO CONCURRENTENTE RAZONADO DEL JUEZ SERGIO GARCÍA RAMÍREZ A LA SENTENCIA DEL CASO *MACK CHANG VS. GUATEMALA*, DEL 25 DE NOVIEMBRE DE 2003, párr. 27, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es>.

³⁷ *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es>.

³⁸ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

caciones constitucionales correspondientes.³⁹ Ahora se puede promover el amparo ante la violación de normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales de los que México es parte.

IV. CONCLUSIÓN

La evolución política y jurídica descrita muestra la transformación total de un esquema de operación en materia de derechos humanos en México, que tiene un impacto en la forma en la que se estudian, analizan, interpretan, implementan y garantizan los derechos humanos en el país.

La revolución en favor de los derechos humanos de los últimos años es tan compleja y amplia que todavía no hemos visto la totalidad de su alcance y de sus consecuencias. Poco a poco se adicionan efectos positivos que forman parte del desarrollo natural de este cambio paradigmático. La reforma constitucional es aún joven y seguimos en un proceso muy interesante de transición. Hay que tener en cuenta que para poder implementar de lleno una reforma de esta envergadura, se necesita también un cambio en nuestra cultura jurídica; en todos los niveles y en todos los sentidos.

Además, la transversalidad inherente a los derechos humanos hace que el impacto político, tanto a nivel interno como en el plano internacional, sea igualmente significativo. Prueba de ello fue la posición de México a lo largo de las negociaciones de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, adoptada en septiembre de 2015, y mediante la cual los líderes del mundo acordaron los “17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, cuya aplicación es universal, para intensificar esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático, garantizando, al mismo tiempo, que nadie se quede atrás.⁴⁰

Por esta razón reitero que, en mi opinión, la transformación que hemos visto en México en materia de derechos humanos es la mayor aportación del derecho internacional al sistema jurídico mexicano; refleja el profundo impacto que tiene la política exterior en la realidad nacional, y muestra la sincronización de objetivos e intereses, a nivel interno y externo, en el proyecto de nación a largo plazo.

³⁹ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02/04/2013.

⁴⁰ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es>.