

## MÉXICO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Claude HELLER

SUMARIO: I. *El marco institucional del Sistema Interamericano.* II. *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* III. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos.* IV. *La evolución positiva de la posición de México.* V. *La apertura al escrutinio internacional.*

El desarrollo del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos ha sido una de las principales contribuciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en sus 68 años de existencia. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de Derechos Humanos, así como la acción de la Comisión y la Corte Interamericanas, son la base del sistema que constituye un importante marco de referencia de la vida regional, y que ha contribuido de manera significativa al fortalecimiento del Estado de derecho en diversos países del continente.<sup>1</sup>

Desde 1948 hasta la fecha, se ha constituido una red de convenios, declaraciones y mecanismos procesales cuyo objetivo es garantizar la vigencia de los derechos humanos en todo el continente. Esa red ha abarcado problemáticas específicas de algunos países, temáticas de interés general

---

<sup>1</sup> Para un mayor análisis véanse los siguientes artículos de Claude Heller: “Los derechos humanos en la Organización de los Estados Americanos”, *Cincuenta Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1999, pp. 167-184; “México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, 1998, núm. 54, pp. 9-18; “Los principios de política exterior a la luz del nuevo contexto internacional”, en Fernández de Castro, Rafael (coord.), *Cambio y Continuidad en la Política Exterior de México*, México, Ariel, 2002, pp. 77-93; “La OEA y los desafíos para la concertación hemisférica”, en Fernández de Castro, Rafael y Ruíz Sandoval, Erika (coords.), *La Agenda Internacional de México 2006-2012*, México, Ariel, 2006, pp. 177-186.

y la situación de discriminación y marginación que enfrentan grupos vulnerables.

El tratamiento del tema de los derechos humanos ha estado estrechamente vinculado con el desarrollo político del continente americano, al igual que con su evolución conceptual a nivel universal. Si bien el debate en la materia ocupó un lugar relevante en la fundación de la OEA y en la adopción de los instrumentos jurídicos básicos, en la práctica existían fuertes reticencias a adoptar iniciativas que eventualmente pudieran revertirse en contra de los Estados. Asimismo, existían temores acerca del establecimiento de algún mecanismo supranacional que pudiera vulnerar el principio de no intervención, al que América Latina otorgaba particular valor dada la asimetría en sus relaciones con Estados Unidos como potencia mundial y regional.

Las condiciones prevalecientes durante la Guerra Fría y la proliferación de regímenes militares en la mayoría de los países del continente no favorecerían la promoción de los derechos humanos. El triunfo de la Revolución cubana —y la reacción que generó en el hemisferio— contribuyó a la polarización entre democracia y totalitarismo, siendo el tema de los derechos humanos frecuentemente evocado, más por razones ideológicas que por un compromiso genuino. La condena de la supresión de los derechos civiles y políticos estuvo orientada a denunciar al comunismo internacional y sus ramificaciones en América Latina, y no a las dictaduras prevalecientes que contaban con el apoyo norteamericano. Cabe recordar que en la década de los sesenta, sólo seis países signatarios de la Carta de Bogotá estaban dirigidos por gobiernos libremente electos.

La actitud del gobierno de Estados Unidos tampoco propició, en los cincuenta y sesenta, la promoción de los derechos humanos en el continente; mostrando inicialmente poco interés, si no es que una abierta hostilidad al desarrollo de un sistema interamericano para, años después, pretender su liderazgo en distintos momentos y por razones diversas.<sup>2</sup> En la década de los setenta, y buena parte de los ochenta, con el breve intermedio de la administración del presidente Jimmy Carter (1977-1980), la preocupación estadounidense por la vigencia de los derechos humanos y la legitimidad democrática de los gobiernos fue secundaria, en la medida en que se favoreció a regímenes de fuerza que fueran eficaces en la prevención del surgimiento de nuevos regímenes revolucionarios en América Latina.

---

<sup>2</sup> Buergenthal, Thomas, *International Human Rights. in a Nutshell*, St. Paul, West Publishing, 1995, p. 77.

Los derechos humanos cobraron mayor relevancia a partir de la creciente movilización social en diferentes países bajo dictaduras militares, así como por el impacto de la presión ejercida por instancias competentes, como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y las organizaciones no gubernamentales de influencia internacional, que llamaron la atención en torno a las graves violaciones prevalecientes en Argentina, Chile y Uruguay, entre otros países. Como se apreciará más adelante, los mecanismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos desempeñaron un papel de particular relevancia a ese respecto.

Los avances del proceso de democratización en América Latina y la solución pacífica de los conflictos centroamericanos propiciaron una situación novedosa en la que los derechos humanos adquirieron un lugar preponderante en las relaciones interamericanas y en la agenda interna de los Estados. La democracia representativa se fue consolidando a partir de entonces —no sin turbulencias, incertidumbres, e incluso desviaciones—, como el régimen político predominante en los Estados miembros de la OEA. A nivel interamericano se estableció un vínculo indisoluble entre democracia y derechos humanos a partir de la adopción del llamado Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, la Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA en 1991, el Protocolo de Washington de 1992 y la Carta Democrática Interamericana de 2001, que establecen mecanismos de acción en caso de una abrupta interrupción de los procesos constitucionales. El presente ensayo tiene el propósito de revisar la evolución del Sistema Interamericano de Derechos y su influencia en las reformas constitucionales que México ha adoptado en la materia.

## I. EL MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Los Estados fundadores de la OEA, al aprobar su carta constitutiva, proclamaron entre otros principios “los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo y sexo” y reconocieron “el derecho de cada Estado a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica respetando los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”. Sin embargo, la Carta de la OEA no definió “los derechos fundamentales del individuo” a los que se refiere en su artículo 3o. y tampoco creó un mecanismo para promover su observancia.

En abril de 1948, en una de sus primeras decisiones, la IX Conferencia Internacional Americana aprobó la Declaración Americana de los Dere-

chos y Deberes del Hombre, misma que sería considerada en el futuro por distintos órganos competentes como el instrumento que contiene los derechos humanos a los que se refiere la Carta. La Declaración de 1948 estableció, en su parte considerativa, que la protección internacional debía ser “guía principalísima del derecho americano en evolución”. Además, se señaló que esa protección tendría que verse fortalecida en la medida en que las circunstancias sociales y jurídicas fueran más propicias. Independientemente de la discusión sobre su valor jurídico, la Declaración tuvo tal aceptación que sus disposiciones se convirtieron en normas de derecho internacional consuetudinario.

La X Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas en 1954, incluyó en su agenda el tema “Medidas para promover los derechos humanos sin poner en peligro la soberanía nacional ni el principio de no intervención”. Los términos en que se planteaba la cuestión ilustran las reticencias de los Estados a emprender pasos innovadores, aunque el acta final de la conferencia recomendó que los Estados americanos adoptaran medidas progresivas tendientes a ajustar su legislación interna con los propósitos y objetivos, tanto de la Declaración de 1948 como de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y que, en el marco de su soberanía y de acuerdo con sus preceptos constitucionales, tomaran las medidas apropiadas para asegurar su fiel observancia. Cabe mencionar que Uruguay se manifestó en favor del establecimiento de una comisión de derechos humanos, la cual fue rechazada por la mayoría bajo el argumento de que resultaba prematura.

A fines de la década de los cincuenta, la tensión en la región del Caribe, en particular en Cuba, Haití y República Dominicana, puso de relieve el vínculo existente entre la negación de los derechos humanos y la inestabilidad política. Por ello, en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en 1959 en Santiago de Chile, se resolvió solicitar al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de convenio sobre derechos humanos y un estatuto de una corte interamericana. Mientras tanto, entraría en funcionamiento una comisión de derechos humanos, organizada por el Consejo de la OEA, con el mandato de promover su respeto.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) inició sus labores en octubre de 1960, limitándose a intercambiar información con los gobiernos y a proponer la adopción de medidas de cooperación. Desde 1961, la CIDH comenzó a realizar visitas *in loco* a fin de observar la situación en países determinados, o para investigar una situación particular. Sus facultades se ampliaron en 1965 al ser autorizada expresamente a recibir y

procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaran violaciones de los derechos humanos. Así podía dirigirse a cualquier gobierno para recibir la información pertinente y formular las recomendaciones apropiadas con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos.

En 1967, al introducirse reformas a la Carta de la OEA a través del Protocolo de Buenos Aires, la CIDH se convirtió en uno de los órganos principales de la Organización. Como función primordial, se le encomendó “promover la observancia y la protección de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la organización en esta materia”. La Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria aprobó la incorporación, en la Carta de la OEA, de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales, resolviendo, además, que una convención determinaría la estructura, competencia y procedimientos encargados de esta temática.

La elaboración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el Pacto de San José, culminó con su adopción el 22 de noviembre de 1969 y con su entrada en vigor casi nueve años después, al obtener la onceava ratificación requerida, el 18 de julio de 1978. Los Estados signatarios reafirmaron su propósito de consolidar en el continente “dentro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre, mismos que, al tener como fundamento los atributos de la persona humana, justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante y complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”.

La Convención consagra en su Parte I los deberes de los Estados y los derechos protegidos, siendo la Parte II la más novedosa, en la que se definen los medios de protección; se establecen como órganos competentes a la ya existente Comisión Interamericana de Derechos Humanos (capítulo VII), se crea la Corte Interamericana de Derechos humanos (capítulo VIII), y se precisan la organización, las funciones, la competencia y el procedimiento de ambas instancias. Sin embargo, en detrimento de la universalidad de la Convención, no todos los Estados la han ratificado. Además de la ausencia de países caribeños de habla inglesa, destaca el hecho de que Canadá y Estados Unidos no son parte de la misma. Si bien la administración del presidente Carter la suscribió en 1977 y la remitió al Senado en congruencia con su política de derechos hacia América Latina, éste se ha abstenido de ratificarla. Se ha esgrimido, entre otras razones, que Estados Unidos, siempre dispuesto a manifestar sus preocupaciones por la situación prevaleciente en otros países, no está en capacidad de aceptar compromisos internacio-

nales que impliquen un escrutinio en su propia casa. Ésa ha sido la posición asumida en particular por los senadores conservadores más influyentes en cuestiones de política internacional.

En todo caso, la CIDH y la Corte han mantenido la interpretación de que la Carta de la OEA y la Declaración de 1948 imponen obligaciones jurídicas a los Estados que no son parte de la Convención de 1969, por lo que la Comisión tiene la facultad de vigilar su cumplimiento. Este criterio se ha aplicado también a Cuba, bajo el argumento de que se trata de un Estado que no ha dejado de ser formalmente miembro de la OEA, a pesar de que su gobierno fue suspendido desde 1962, estando obligado, en consecuencia, a respetar los derechos humanos enunciados en ambos instrumentos. De ahí que la CIDH se atribuya la facultad de publicar informes regulares sobre la situación en ese país, práctica que ha seguido desde los años sesenta.

## II. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En lo que concierne a la Comisión Interamericana (CIDH), una de sus principales características es que está integrada por siete miembros independientes que, si bien son electos por la asamblea general sobre la base de las candidaturas presentadas por los gobiernos, participan a título personal. Lo que difiere de la antigua Comisión (ahora Consejo) de Derechos Humanos de la ONU, cuya integración por los representantes de los Estados favorece la politización de dicho órgano y las negociaciones entre gobiernos. La CIDH ganaría, paulatinamente, credibilidad y prestigio por su independencia de criterio, pero también enfrentamientos y fricciones con diferentes gobiernos en diversas coyunturas.

En primer lugar, como instancia cuasi jurisdiccional de protección, la CIDH recibe, analiza, investiga y resuelve sobre peticiones individuales que alegan violaciones de derechos humanos. De hecho, la Comisión procesa anualmente cientos de casos, presentados por personas, grupos u organizaciones no gubernamentales, que alegan la violación, por parte de agentes del Estado, de derechos humanos protegidos por la Convención de 1969 o la Declaración de 1948.

Una condición *sine qua non* para que opere el sistema previsto en la Convención es garantizar la protección de la jurisdicción interna de los Estados. Debe recordarse que la protección internacional está diseñada para complementar, bajo determinadas condiciones, y no para sustituir la acción de las instancias procesales de cada país. Un primer elemento, esencial en la materia, es que las peticiones presentadas ante la CIDH deben mostrar que

la presunta víctima ha agotado todos los recursos de jurisdicción interna a fin de remediar la situación, obtener justicia, garantizar la reparación del daño y prevenir la impunidad. Si los recursos de jurisdicción interna no han sido agotados, deberá probarse que resultan insuficientes en caso de no otorgarse las garantías de un debido proceso, que se negó el acceso a dichos recursos, o que existe un retraso injustificado en la adopción y aplicación de decisiones.

El tratamiento de los casos individuales pasa por varias etapas que se describen esquemáticamente a continuación. En una primera fase, antes de que una petición pueda ser tramitada, debe ser tácita o expresamente admitida por la CIDH, previa evaluación del cumplimiento o no de los requisitos de forma y fondo previstos en la Convención. La admisibilidad de un caso no prejuzga un pronunciamiento sobre la cuestión de fondo del asunto planteado en la petición.

Una vez abierto el caso, en una segunda etapa de instrucción, los alegatos contenidos en la petición se hacen del conocimiento del gobierno respectivo, a fin de que remita la información pertinente. A lo largo del proceso de tramitación, gobierno y peticionario deben comentar las respuestas de la contraparte. Obviamente, la CIDH puede desarrollar su propia investigación, mediante visitas *in loco* o requiriendo mayor información específica.

En la tercera etapa de resolución preliminar, la CIDH ha insistido públicamente en que uno de sus objetivos fundamentales es facilitar una solución amistosa entre las partes. Cuando ello no resulta posible, y una vez que se ha agotado la investigación, la CIDH prepara un informe que contiene tanto sus conclusiones como sus recomendaciones, que le son comunicadas de manera privada al Estado en cuestión, esperando que cumpla con las mismas a fin de resolver en definitiva la situación originalmente denunciada.

Una vez que expira el plazo otorgado al Estado, la CIDH puede, en una cuarta y última etapa, presentar un segundo informe para insistir en sus recomendaciones, y donde, además, otorga un nuevo plazo y decide en su resolución definitiva su publicación en caso de no obtener una respuesta satisfactoria. No obstante, en vez de elaborar un segundo informe, la CIDH también puede optar por presentar el caso ante la Corte Interamericana, al considerar que sirve a la causa de los derechos humanos dada la gravedad de los hechos que motivaron la petición.

Asimismo, la Comisión tiene, en segundo lugar, la facultad de observar la vigencia de los derechos humanos en los Estados miembros y, cuando lo considere conveniente, publicar informes especiales sobre la situación en un Estado en particular. La entrada en vigor de la Convención en julio de

1978 coincidió con la agudización de los conflictos en varios países centroamericanos y la existencia de regímenes dictatoriales en América del Sur, caracterizados por violaciones masivas de los derechos humanos. La CIDH desarrolló un importante papel en el conocimiento público de la situación por la que atravesaba la región, e incluso tuvo un impacto político en algunos casos. Cabe mencionar, como ejemplo de lo anterior, el informe de la CIDH sobre Nicaragua en 1978, que contribuyó, en gran medida, al aislamiento internacional y a la caída del régimen somocista. Asimismo, la publicación del informe sobre Argentina, en 1980 —resultado de una visita de la Comisión a dicho país, y en el que se detallaban las graves violaciones de derechos humanos—, tuvo una enorme repercusión en el exterior.

En 1996, la CIDH definió los siguientes criterios para identificar a los Estados miembros de la OEA que, a su juicio, merecían una atención especial y que deberían, en consecuencia, ser incluidos en el informe que somete anualmente a la consideración de la Asamblea General de la OEA:

- a) Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según las normas de derecho internacionalmente aceptadas.
- b) Estados en los que el libre ejercicio de los derechos consagrados en la Convención de 1969 ha sido suspendido en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales como el Estado de emergencia, el Estado de excepción, el Estado de sitio y otras.
- c) Estados en contra de los cuales existen pruebas de que cometen violaciones masivas y graves de derechos garantizados en la Convención de 1969, la Declaración de 1948, y en otros instrumentos aplicables; además de que han suspendido derechos cuya vigencia no puede ser interrumpida, y en los cuales se cometen ejecuciones sumarias, tortura y desapariciones forzadas de personas.
- d) Estados que se encuentran en proceso de transición respecto de cualquiera de las tres situaciones mencionadas, seleccionando anualmente algunos casos específicos.

En tercer lugar, la CIDH tiene la facultad de realizar visitas *in loco* a los países para profundizar la observación de la situación, y/o para investigar una situación particular. En estos casos, la Comisión prepara un informe público que se remite a la Asamblea General de la OEA. Bajo ese marco se han efectuado numerosas visitas a la región.

Otras facultades de la Comisión son requerir a los Estados que adopten medidas cautelares para salvaguardar la vigencia de derechos humanos en



situaciones particulares de extrema urgencia; someter a casos a la jurisdicción de la Corte; solicitarle a la misma opiniones consultivas sobre aspectos de interpretación de la Convención; promover la conciencia de los derechos humanos mediante estudios y propuesta sobre diversos temas, procurando un mayor conocimiento y avances en el tratamiento de los derechos humanos de categorías específicas de la población; recomendar a los Estados miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a promover y garantizar los derechos humanos, y participar en actividades de difusión y análisis de temas relacionados con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Como podrá observarse, las actividades de la CIDH son amplias y diversas, abarcando múltiples ámbitos. No obstante, su función de protección de los derechos humanos es la que suscita mayor interés y debate en la región.

### III. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En su artículo 62, la Convención de 1962 establece que

...todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre casos específicos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

Hasta 2016, 22 de los 25 Estados que habían ratificado la Convención de 1969 habían aceptado la jurisdicción de la Corte, integrada por siete jueces de reconocida competencia en materia de derechos humanos y electos por la Asamblea General de la OEA.

La Corte, complementada por su estatuto y reglamento, inició su función contenciosa en 1986, al recibir los primeros casos que le presentó la CIDH. En el curso de las últimas tres décadas, se ha ocupado de cerca de treinta casos, la mitad de los cuales se encuentran en trámite. Cabe señalar que la Corte Interamericana no se ha limitado a determinar las violaciones de derechos humanos por parte de un Estado y las responsabilidades de sus agentes, sino que ha procurado garantizar la reparación del daño, fijando el pago de indemnizaciones pecuniarias específicas a las víctimas o a sus familiares, como ocurrió en los primeros años de su función jurisdiccional en algunos casos de desapariciones forzadas.

Por lo que se refiere a su función consultiva, la Corte ha recibido solicitudes de interpretación de la Convención de 1969, de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos y de la compatibilidad de las leyes internas con los instrumentos internacionales. Un ejemplo fue la opinión consultiva solicitada en diciembre de 1997 por el gobierno de México, con el objeto de que la Corte interpretara el alcance del artículo 36 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares; para determinar si los Estados receptores están obligados a notificar a un extranjero, en el momento de su aprehensión, y detenido por un delito susceptible de pena de muerte, sobre su derecho a recibir la asistencia consular a la que se refiere el artículo 36 y, en caso de incumplimiento, determinara los recursos a los que debe tener derecho el detenido.

La Corte dio una respuesta positiva a dicha solicitud mediante su Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999 y fortaleció sus gestiones ante la Corte internacional de Justicia sobre el caso de los connacionales condenados a muerte en Estados Unidos. De la misma forma, la Corte atendió favorablemente una segunda petición mexicana en torno la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados adoptando la Opinión Consultiva OC-18/03 del 1 de octubre de 1999.

Si bien el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se fue consolidando al paso de los años a nivel normativo, con nuevos tratados como la Convención Interamericana contra la Tortura y la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, sus principales instrumentos no gozan de la plena adhesión de los 34 Estados miembros de la OEA —excluyendo a Cuba, que no participa—, y no han reflejado el mismo nivel de compromiso. Así como Trinidad y Tobago denunció la Convención en 1998, Venezuela en 2012, y la República Dominicana en 2014 (desconociendo la competencia de la Corte), otros Estados entraron en conflicto con los mecanismos del sistema interamericano, particularmente con la Comisión, bajo diferentes circunstancias políticas.

El debate ha girado principalmente en torno a los procedimientos utilizados por los órganos encargados de la protección de los derechos humanos, donde existe la percepción por parte de algunos Estados de que la CIDH rebasa las facultades que le otorga la Convención de 1969 y su propio reglamento. En particular, la naturaleza jurídica de las recomendaciones a los Estados, contenidas en los informes de la Comisión, ha sido motivo de controversia en la medida en que, con frecuencia, los gobiernos consideran que las mismas no son de naturaleza vinculante y obligatoria,

al no constituir una sentencia o fallo judicial. En su interpretación, al ser consultada a ese respecto, la Corte expresó que

...en virtud del principio de buena fe de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un Estado tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que es, además, uno de los órganos principales de la OEA.

Otro aspecto controvertido ha sido la tendencia de la CIDH de continuar con el seguimiento de casos cuyo trámite, de acuerdo con la Convención, ya concluyó con la adopción y publicación del informe definitivo, o bien, con la presentación del caso ante la Corte Interamericana. Se ha acusado que esta práctica, contraria a las disposiciones vigentes, atenta contra la seguridad jurídica de los Estados.

No puede desconocerse que el contexto en el cual ha operado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se modificó radicalmente a partir de la década de los noventa. Sus interlocutores son gobiernos electos y no más los gobiernos militares de antaño, además de que ha crecido el papel de las organizaciones no gubernamentales en la gestión de casos planteados ante la Comisión y la Corte.

La evolución de la situación social en América Latina y el Caribe ha generado, al mismo tiempo, nuevas percepciones sobre los derechos humanos. Si bien el contexto político se modificó sensiblemente gracias a los avances del proceso de democratización, persisten las amenazas al Estado de derecho. De esta suerte, frente al crecimiento de la delincuencia común, el narcotráfico y el crimen organizado, comenzaron a manifestarse en la región, desde fines de la década de los noventa, voces favorables a la adopción de medidas fundamentalmente coercitivas y represivas, incluyendo la aplicación de la pena de muerte. Peor aún, se han generado corrientes de opinión contrarias al movimiento de derechos humanos, cuyas instituciones, mecanismos y organizaciones de la sociedad civil son acusadas de forma implícita de proteger más a los mismos delincuentes que a las víctimas.

Los órganos encargados de velar por la observancia de los derechos humanos tendrán que prestar mayor atención a dichos fenómenos y a los desafíos que enfrentan diversas sociedades. La consolidación y el perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos seguirá requiriendo de un diálogo fluido y transparente entre los Estados, los órganos competentes del sistema y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

#### IV. LA EVOLUCIÓN POSITIVA DE LA POSICIÓN DE MÉXICO

La perspectiva del Estado mexicano sobre los derechos humanos ha conocido una notable evolución en las últimas décadas. Si bien, desde 1948, México favoreció la adopción de las declaraciones de derechos humanos, tanto universal como regionalmente, a las que contribuyó activamente, mantuvo su distancia con respecto a los principales pactos y convenciones que se inspiraron en las mismas.

Fue hasta 1980 cuando el gobierno mexicano propuso al Senado la adhesión a los principales tratados multilaterales, tanto del ámbito mundial como regional. En lo que respecta a este último, se incluyeron la Convención Americana de 1969, la Convención Interamericana sobre Asilo Territorial de 1954 y la Convención Americana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer de 1948.

La iniciativa del Poder Ejecutivo partió del reconocimiento de que la marginación de México en tareas de importancia —como la que adquiriría la lucha en el plano mundial por la vigencia de los derechos humanos— resultaba incompatible con la posición que México ocupaba en el escenario internacional y con sus esfuerzos por la construcción de un mundo más armonioso y justo.<sup>3</sup> Sin embargo, además de esta consideración de política exterior, en el momento en que México comenzaba a desempeñar un papel protagónico ante los conflictos centroamericanos y participaba, por segunda vez desde 1946, en el Consejo de Seguridad de la ONU, concurrían otras circunstancias de orden interno.

La ratificación de las convenciones se inscribía en el marco de la reforma política en curso, que abría los canales de participación política a nuevas agrupaciones partidistas, al igual que a otras proscritas en el pasado, como era el caso del Partido Comunista Mexicano (PCM). La ratificación o adhesión a los pactos y convenciones de derechos humanos no eran sino la consecuencia lógica de un proceso que respondía a una filosofía y claro propósito: “democratizar a la sociedad civil, ampliar los cauces para la manifestación de ideas e inquietudes sociales, y renovar el pacto nacional a través del consenso y del cambio social por medios pacíficos, dentro del marco y de los principios de la legalidad”.<sup>4</sup> Además, debe recordarse que, dada la incipiente apertura de la vida política de finales de los años setenta, se iniciaba

---

<sup>3</sup> “Exposición de motivos del Poder Ejecutivo”, *Convenciones sobre Derechos Humanos*, México, Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Cuarta Época, 1981, núm. 6, pp. 9-24.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 10.

la movilización de organizaciones sociales que reclamaban el respeto de los derechos humanos y el esclarecimiento de las graves violaciones ocurridas en México durante la llamada Guerra Sucia (desde finales de los sesenta y a lo largo de los setenta).

A nivel regional, la adhesión a la Convención de 1969 fue la más significativa. Independientemente de las declaraciones interpretativas sobre los artículos 4o. y 12, y la reserva sobre el artículo 23 de la Convención, la iniciativa presidencial consideró que la aceptación de la jurisdicción obligatoria y automática de la Corte Interamericana “estaría fuera de lugar por ahora, toda vez que la legislación nacional prevé los recursos necesarios para corregir cualquier falla en la estructura de la preservación de las garantías individuales y sociales en el país”.

Cabe destacar que desde 1979, en el plano externo, México desplegó una intensa actividad en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra y en la Asamblea General en Nueva York, asociada a sus iniciativas políticas en América Latina. Así ocurrió en el caso de Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet, siendo México el país que introdujo las resoluciones tendientes a ejercer la presión de la comunidad internacional sobre dicho país teniendo en cuenta las graves violaciones de derechos humanos. De la misma manera, y vinculado a su nuevo activismo en Centroamérica en favor de la solución de los conflictos y las gestiones del Grupo de Contadora, encabezó la negociación de las resoluciones sobre El Salvador y Guatemala, en los que la agenda de derechos humanos era un componente importante de los acuerdos de paz que serían suscritos en 1992 y 1996 respectivamente. También en el caso de la situación de los derechos humanos en Cuba, México promovió un enfoque de cooperación entre su gobierno y las Naciones Unidas en el momento en que se politizaba el tema a instancias del gobierno norteamericano.

La adhesión a las convenciones de derechos humanos en 1981 constituyó un avance, pero aún de carácter limitado e insuficiente. A pesar de la política de apertura comercial que modificaría su modelo económico, México continuó proyectando la imagen de un país en el que persistía una actitud cerrada y defensiva ante todo aquello que pudiera ser interpretado como una interferencia externa en su vida política. Frecuentemente, la invocación de la soberanía y del principio de no intervención fue más apreciada por críticos del sistema político como un recurso o seguro de protección ante miradas incómodas y eventuales injerencias en los asuntos internos —fundamentalmente asociadas a la evolución del conflicto en Chiapas, a la celebración de procesos electorales de dudosa credibilidad, a las violaciones de los derechos

humanos y a las complicidades oficiales en el tema del narcotráfico— que como una definición de política internacional ante situaciones que afectaban gravemente a otros países.

Fue así como en los años noventa el gobierno federal tuvo frecuentes fricciones con organizaciones no gubernamentales deseosas de observar *in situ* la situación en Chiapas e incluso promover proyectos de desarrollo en la zona de conflicto, al adoptar medidas migratorias restrictivas que incluyeron la expulsión de activistas extranjeros acusados de violar la Ley de Población. Igualmente, la comunicación fue ríspida con las organizaciones más relevantes de derechos humanos, así como con los mecanismos competentes en el ámbito multilateral, tanto de las Naciones Unidas como del Sistema Interamericano en lo que concernía al incumplimiento de las recomendaciones que le formularon al gobierno de México sobre casos específicos de violaciones de derechos humanos.

El gobierno mexicano dio nuevos pasos significativos en su vinculación con el Sistema Interamericano en concordancia con su evolución hacia la transición democrática a partir de 1994. Fue así que en 1996, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, y en un gesto sin precedentes, la CIDH fue invitada a realizar una visita *in loco*, con la finalidad de conocer la situación de los derechos humanos en México. El informe de su visita fue publicado en 1998, y México inició una política de diálogo y mayor cooperación con dicho órgano sobre todas aquellas situaciones que fueron presentadas a su consideración.

El paso de mayor trascendencia fue la decisión gubernamental de abandonar la argumentación sostenida en 1981, y aceptar en 1998 la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trataba no sólo de un acto de política externa, sino sobre todo de una decisión con profunda incidencia en la vida social, al legitimarse el derecho de los mexicanos de recurrir a una instancia de protección internacional en aquellos casos en los que los recursos jurídicos internos se hubieran agotado o resultaran ser insuficientes. Con ello se abría un nuevo capítulo de la política del Estado mexicano en materia de derechos humanos que habría de desembocar años después en una reforma trascendental de la Constitución.

## V. LA APERTURA AL ESCRUTINIO INTERNACIONAL

El avance gradual en materia de derechos humanos se consolidó con la alternancia política en el poder en el año 2000. La administración del presidente Vicente Fox estableció como una de sus prioridades el fortalecimiento de la

democracia y de los derechos humanos, tanto a nivel interno como en el diseño de su política exterior, manteniendo una participación activa en los foros competentes. Incluso el PAN en el gobierno propuso una primera iniciativa, en 2002, de incorporar “la promoción y protección de los derechos humanos y de los valores democráticos” como un nuevo principio del artículo 89 de la Constitución en materia de política exterior.

En este contexto, México no sólo reforzó sus relaciones con los diversos mecanismos internacionales de derechos humanos, invitando a relatores temáticos y grupos de trabajo a visitar el país, sino que fue más lejos al suscribir, en febrero de 2001, de *motu proprio* sin la presión internacional, un acuerdo marco de cooperación con el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, tendiente a realizar un diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en el país, que además se complementaba con la apertura en México de una oficina representante de dicha entidad —que subsiste hasta la fecha—, cuya finalidad sería coadyuvar en la implementación de un programa de derechos humanos.

Así como México se abrió a la observación externa en sus procesos electorales, a la cual se opuso durante años en nombre de la no intervención en los asuntos internos, aceptó también el escrutinio internacional y la crítica abierta en materia de derechos humanos por parte de actores externos, incluyendo los órganos del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano. Por el número de visitas realizadas por relatores y distintos procedimientos especiales en los últimos quince años, México se convirtió, de hecho, en uno de los países más evaluados por la comunidad internacional.

México es parte de los nueve tratados de derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas y siete tratados regionales del Sistema Interamericano. De 2001 a 2016, cerca de cincuenta mecanismos y relatores especiales de la ONU y de la OEA realizaron visitas al país, incluyendo las de la CIDH y del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. México es el séptimo país más visitado en el mundo por las instancias internacionales y el tercero en América Latina, después de Brasil y Haití.<sup>5</sup> A lo largo de ese periodo, México recibió 2022 recomendaciones de los distintos órganos que, a decir de representantes gubernamentales, han sido atendidas satisfactoriamente; en especial las que se refieren a políticas públicas y armonización legislativa (y otras que continúan siendo procesadas).

---

<sup>5</sup> Presentación del embajador Miguel Ruiz Cabañas, subsecretario de Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, reunión de embajadores y cónsules generales, enero de 2016.

Si bien México ha tenido un notable desarrollo normativo con la suscripción de diversas convenciones relativas a la protección de los derechos humanos y a la adopción de leyes y reformas internas, el principal desafío ha radicado en cubrir la brecha entre las normas y la situación prevaleciente en la realidad cotidiana del país. Pues en virtud de la compleja evolución interna derivada, en gran parte, de la intensificación de la violencia asociada a la expansión del narcotráfico y del crimen organizado, y la lucha contra dicho flagelo por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad, las denuncias por violaciones de derechos humanos se incrementaron de manera marcada desde 2006.

De ahí que México se haya convertido, en los últimos años, en el Estado miembro de la OEA en contra del cual se han presentado el mayor número de denuncias en la región.<sup>6</sup> Por ello, el gobierno mexicano ha tenido que participar en numerosas audiencias públicas de la CIDH, atender sus recomendaciones y someterse a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de violaciones de derechos humanos en los que se determinó la responsabilidad del Estado.

En los últimos diez años, la CIDH adoptó sobre México 36 informes de admisibilidad, nueve de inadmisibilidad, cuatro de fondo que fueron publicados, veintitrés archivados, ocho de soluciones amistosas, seis casos remitidos a la Corte Interamericana y fueron otorgadas 71 medidas cautelares.<sup>7</sup>

De no modificarse el estado de cosas, múltiples casos de violaciones continuarán llegando al conocimiento de la CIDH primero y luego a la Corte, si la justicia mexicana no es capaz de garantizar los derechos humanos y reparar las violaciones de los derechos humanos. Por ello es previsible que las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano seguirán aumentando en el futuro.

Entre 2004 y 2016, la Corte resolvió siete casos contenciosos (emitió siete sentencias) en contra del Estado mexicano, de los cuales fue condenado en seis, cuyas sentencias han sido cumplidas parcialmente. De un análisis de estas resoluciones se desprende que el Estado tiende a cumplir con lo que respecta a la publicación de sentencias (*caso Castañeda y Radilla*), el pago de costas (*caso Castañeda*), pero no en cuanto la indemnización de las víctimas, la realización de investigaciones y procedimientos penales, la lo-

---

<sup>6</sup> En 2015 se presentaron 1164 denuncias ante la CIDH, de las cuales 849 eran contra México, lo que representó el 70% del total. Entrevista con Emilio Álvarez Icaza, exsecretario ejecutivo de la CIDH, periódico *La Jornada*, 29 de mayo de 2016, p. 9. Además pueden consultarse las estadísticas en: [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>7</sup> Estadísticas disponibles en: [www.oas.org](http://www.oas.org).



calización de las personas desaparecidas y la reforma del marco legislativo (*caso Radilla*). Por lo que se refiere a la CIDH, ésta adoptó cinco informes de soluciones amistosas sobre casos individuales entre 2007 y 2011, dos de los cuales han sido cumplidos parcialmente.<sup>8</sup>

Entre todos estos casos, sobresale el de Rosendo Radilla Pacheco, que trata sobre la desaparición forzada por parte de los miembros del Ejército desde el año 1974, sin saberse aún su destino o paradero. Fue resuelto el 23 de noviembre de 2009 y su sentencia, sumada a las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo (9 de junio) y en materia de derechos humanos (10 de junio), ha venido a cambiar sensiblemente el paradigma jurídico que prevalecía en México.

En virtud de lo anterior, y dada la cantidad de denuncias que están pendientes de resolución, más las que se prevé que llegarán al conocimiento de la Corte y que tendrá que resolver en los años venideros, la cuestión cobra particular relevancia si se considera la influencia y efectos que un solo caso ha tenido en el sistema jurídico en poco tiempo. El proceso de cambio que se puso en marcha en virtud de las múltiples reformas aprobadas desde 2008 (reforma penal) y también en función de los casos resueltos por la Corte transformará para siempre el sistema jurídico.

Por otro lado, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 es reconocida como el avance jurídico más importante que ha tenido México en la materia desde 1917. No sólo se amplió el catálogo de derechos humanos, sino que también se modificaron los términos de la acción del Estado, ya que en el artículo 1o. constitucional se establecieron nuevas obligaciones y principios para su aplicación que son ineludibles para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

La reforma llevó a la modificación de los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe mencionar que en lo que refiere al artículo 89, fracción X, se incorporó finalmente “El respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos” como principio adicional de política exterior.

A doce años de la aceptación de la competencia obligatoria contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y teniendo en cuenta que México es parte de la mayoría de los tratados internacionales —tanto del sistema universal como interamericano de protección de los derechos humanos—, la reforma significó emprender la modernización del ordenamiento jurídico y su adecuación a las exigencias del derecho internacional.

<sup>8</sup> Para un análisis detallado de la cuestión véase Anaya Muñoz, Alejandro y Saltamacchia Ziccardi, Natalia, “México y la Reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, núm. 38, pp. 49-71.

La reforma implicó un cambio de denominación del Título I, Capítulo I de la Constitución: “De las Garantías individuales” al título “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, además de que modificó el párrafo primero y se añadieron dos párrafos adicionales al artículo 1o. constitucional. Entre las cuestiones más relevantes de este proceso de cambio se pueden mencionar las siguientes:

- La adopción del concepto de derechos humanos en lugar de garantías individuales.
- La incorporación de las normas internacionales de derechos humanos a nivel constitucional.
- El establecimiento de directrices de interpretación constitucional de derechos humanos: la cláusula de interpretación conforme y el principio pro-persona.
- La especificación de las obligaciones de todas las autoridades del Estado de todos los tipos y ámbitos de competencia, de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.
- La procedencia del amparo por violación de los de los derechos humanos (tanto de fuente internacional como constitucional).
- El reconocimiento de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben de ser observados en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de todas las autoridades.
- La obligación del Estado mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos.
- El control difuso de la constitucionalidad.
- El tema del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos.
- La creación de una nueva Ley de Amparo.
- La constitucionalización de nuevos derechos (alimentación, cultura física y deporte, agua, etcétera).
- El establecimiento de un nuevo sistema penal acusatorio y adversarial (juicios orales).

El Poder Judicial ha buscado capacitar a sus integrantes y tomar medidas a fin de dar cumplimiento a las obligaciones que ha contraído el Estado mexicano, derivadas de tratados internacionales y de la jurisprudencia internacional (control de convencionalidad).

El artículo 1o. constitucional incorpora dos aspectos relevantes para la organización del sistema jurídico mexicano: en primer lugar, la aplicación

expresa de la fuente normativa de derechos humanos contenidos en tratados internacionales y, en segundo lugar, la conformación de un bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, determinó que “en términos de la Reforma de 2011 al artículo 1o. constitucional, el catálogo constitucional de derechos humanos, fue ampliado para incluir las normas de derechos humanos de los tratados internacionales de los que México es parte”. En virtud del parámetro de regularidad constitucional también debe incluirse la jurisprudencia de los órganos constitucionales internacionales, y por ello la SCJN determinó que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al ser “una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecido en ese tratado”, es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona.

De lo anterior se desprendió de manera expresa el carácter obligatorio que en el sistema jurídico nacional tienen los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, así como la igualdad jerárquica que se les reconoce en el nuevo sistema constitucional.

Volviendo al *caso Radilla*, éste tuvo un gran impacto en el sistema jurídico mexicano no sólo por haber sido el primero en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado mexicano por violaciones graves de los derechos humanos, sino también porque ordenó la realización de cambios estructurales en su legislación. Las autoridades mexicanas se vieron obligadas a establecer criterios para el cumplimiento de la sentencia y de otras sucesivas que llegara a emitir dicho órgano.

La Suprema Corte de la Nación realizó un proceso de consulta a trámite para establecer las obligaciones que derivaban de la sentencia del *caso Radilla* para el Poder Judicial de la Federación. En la resolución a tal proceso, en julio de 2011, la Suprema Corte estableció, en primer lugar, que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de las que México sea parte son obligatorias para todas las autoridades mexicanas, siendo únicamente orientadores los criterios contenidos en sentencias que no involucraban a México.

Siguiendo los criterios establecidos por el órgano contencioso interamericano, la Suprema Corte estableció que todos los jueces mexicanos están facultados, en su ámbito de competencia, para hacer un control de convencionalidad, lo cual significa aplicar tratados internacionales de derechos humanos en los casos que conocen, aun en perjuicio de la legislación mexi-

cana. Como consecuencia, y toda vez que en la interpretación sobre derechos humanos debe tenerse en cuenta tanto el tratado internacional como la Constitución, la Suprema Corte aceptó en su resolución que todos los jueces mexicanos están facultados para analizar la compatibilidad de una ley o acto con la Constitución y los tratados internacionales.

A raíz del *caso Radilla* se originaron cambios estructurales que fueron ordenados en la misma sentencia de la Corte Interamericana. En la misma resolución de julio de 2011, la Suprema Corte estableció que los jueces militares no eran competentes para juzgar a militares acusados de violar los derechos humanos, debiendo ser turnados dichos casos a la justicia ordinaria federal. También en noviembre del mismo año, la Suprema Corte estableció por primera vez la inaplicabilidad de la reserva de averiguaciones previas en casos de violaciones graves a los derechos humanos, en cumplimiento a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por tal motivo, la averiguación previa del *caso Radilla* se convirtió en información pública a la que toda persona podía tener acceso. Otro efecto del *caso Radilla* fue el establecimiento de la obligación de adoptar estándares del derecho internacional en relación con la investigación y sanción del delito de la desaparición forzada.

A partir de la reforma constitucional de 2011, la promoción y protección de los derechos humanos se convirtió en un proceso rector de las acciones del Estado. El Programa Nacional de Derechos Humanos (2014-2018) definió las bases de nuevas iniciativas, entre las que destacan los proyectos de leyes generales para prevenir, investigar y sancionar los delitos en materia de desaparición de personas y también los delitos en materia de tortura o penas crueles, inhumanas o degradantes, presentadas al Congreso en diciembre de 2015.

Como se indicó anteriormente, México se ha dotado de un marco jurídico que le permite enfrentar los múltiples desafíos en materia de derechos humanos y consolidar el Estado de derecho. La mejora de la situación de los derechos humanos está asociada a factores económicos y sociales que deben ser contemplados en su implementación. Asimismo, la adopción de medidas tendientes a mejorar la administración de justicia, el funcionamiento del sistema penitenciario y las condiciones de detención, reclusión y reinserción son indispensables. La delimitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad en el combate contra el narcotráfico y el crimen organizado debe ser igualmente precisado en el contexto del Estado de derecho. De la misma forma, la protección de las personas vulnerables —incluyendo mujeres, niños, personas discapacitadas y migrantes— debe ocupar un lugar prioritario en la agenda.

En los últimos años, casos de desaparición forzada de personas, tortura y ejecuciones extrajudiciales, como los de Tlatlaya y Apatzingán, que involucran a elementos de las fuerzas de seguridad, han tenido un gran impacto a nivel nacional e internacional. En todos ellos destaca la exigencia social de la lucha contra la impunidad mediante la realización de las investigaciones judiciales correspondientes, el enjuiciamiento y sanción a los responsables y la reparación del daño a las víctimas.

La vinculación del Estado mexicano con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha cobrado una importancia reciente. El trágico caso de Iguala, con la desaparición de 43 normalistas de Ayotzinapa en septiembre de 2014, llevó al gobierno mexicano a solicitar la cooperación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a fin de coadyuvar en una investigación de la Procuraduría General de la República (PGR), sin precedentes por su magnitud y cuyas líneas de trabajo no se han agotado. Para ello, de común acuerdo con la OEA, se determinó la creación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), cuyo mandato en el terreno concluyó el 30 de abril de 2016. El gobierno acordó con la CIDH el establecimiento de un mecanismo de supervisión de la investigación hasta sus conclusiones definitivas.

Para concluir, deseo recalcar que de la capacidad del Poder Judicial de resolver satisfactoriamente ésta y otras situaciones de violaciones de derechos humanos —gracias a las reformas jurídicas adoptadas en acuerdo con las normas y estándares internacionales— dependerá el papel que le corresponderá desempeñar en el futuro tanto a la CIDH como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su facultad contenciosa.