

LA RECEPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN EL ACTUAL SISTEMA DE RELACIONES INTERNACIONALES EL CASO DE MÉXICO

MANUEL BECERRA RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Fenómenos de cambios en el sistema de relaciones internacionales.* III. *México, un caso típico de recepción del derecho internacional.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía recomendada.*

I. INTRODUCCIÓN

Si bien los cambios en las relaciones internacionales son permanentes, se puede observar que hay momentos o coyunturas históricas en donde esos cambios se aceleran o son más significativos. Vivimos un momento de cambios estructurales en las relaciones internacionales de gran envergadura, producidos por fenómenos como la globalización económica, el fin de la Guerra Fría, la universalización de los derechos humanos, la Tercera Revolución Industrial. Por supuesto, estos cambios también han influido en el derecho internacional, y en el caso del trabajo que presentamos, nos referimos a su recepción en el ámbito interno de los Estados. Tomamos el caso de México y vemos que en su inserción a la globalización y en su adecuación a los parámetros de derechos humanos gradualmente va modificando y adecuando su postura jurídica frente a los tratados internacionales.

II. FENÓMENOS DE CAMBIOS EN EL SISTEMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

A finales del siglo XX y lo que va del actual se producen tres fenómenos en el sistema de relaciones internacionales que sirven de detonante de una transformación estructural. El primero es el inicio de la globalización económica que está ligada al segundo fenómeno que es la debilidad y posteriormente el resquebrajamiento del bloque socialista que trae por consecuencia el fin de la Guerra Fría, y el tercero es la Tercera Revolución Industrial que indudablemente sirve de estímulo a la globalización económica, la cual impulsa la idea de una economía de libre mercado y un sistema democrático a imagen y semejanza de las potencias capitalistas vencedoras de la Guerra Fría.

Esos tres fenómenos estructurales producen otros cambios, no de menor envergadura, como la universalización de los derechos humanos que no hubiera sido posible sin la caída del bloque socialista y con ello el fin de la Guerra Fría. Precisamente durante la Guerra Fría los derechos humanos se politizaron, y aunque las hegemonías no desconocían ni negaban los derechos humanos sí les atribuyeron diferente valoración (mientras que el mundo capitalista ponía énfasis en los derechos de libertades civiles y democráticas; el mundo socialista hacía hincapié en los derechos económico-colectivos). Al fin de la Guerra Fría se produjo un fenómeno de universalización de los derechos humanos, o bien la introducción de su discurso desde fuera hacia el interior de los Estados, porque aun con la división del mundo con la Guerra Fría, se había creado una red importante de derechos humanos internacionales a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), de 1948. El problema es que estaban ahí, en el ámbito internacional, pero no había una estructura o voluntad política para que se aplicaran en el interior de los Estados.

Lo mismo sucede con el derecho internacional. Su gran desarrollo manifiesto en la creación de organismos internacionales y en la codificación de los grandes temas (tratados, espacios estatales, criminalidad, etcétera); esta última realizada por la Comisión de

Derecho Internacional (CDI) que, aunque no toda cristalizada en tratados internacionales, tiene una gran validez por ser un gran esfuerzo de codificación, como es el caso de la responsabilidad internacional. Toda esa estructura jurídica creada después de la Segunda Guerra Mundial, que en su momento se convierte en el nuevo orden mundial, sirve como contención entre los polos hegemónicos, pero no llega al interior de los Estados. Y eso puede ser explicable en un mundo bipolar, en donde cada polo se protege de la otra hegemonía, donde cada polo tiene desconfianza del otro. La soberanía es un escudo que encierra el ámbito interno de los Estados. Los derechos humanos, el medio ambiente y el sistema político son asuntos en los que se aplica el principio de “no intervención en los asuntos internos”.

En ese marco de las relaciones internacionales, la doctrina de derecho internacional discute sobre su relación con el derecho interno. La teoría monista, en su doble vertiente (teoría monista de derecho internacional y teoría monista de derecho interno), y la teoría dualista son las propuestas alrededor de las cuales juristas como Heinrich Triepel, Dionisio Anzilotti o la escuela alemana, con Hans Kelsen y Alfred Verdross, o el francés Michel Virally —en fin, una pléyade de juristas— discurren para determinar la relación entre derecho internacional y derecho interno. Ya en esa época, me refiero a la década de los sesenta, en el momento más álgido de la Guerra Fría, el jurista francés Charles Rousseau decía con gran tino que la discusión era meramente doctrinal y no se reflejaba en la práctica.

Con el fin de la Guerra Fría y con el gran impulso de la globalización se puede constatar que, si bien el derecho internacional es un sistema jurídico específico, no está separado del derecho interno: hay vasos comunicantes y retroalimentación entre uno y otro sistema. Simplemente tomemos en cuenta que por las características del derecho internacional, y por supuesto del sistema de las relaciones internacionales, éste tiene sanciones, pero la coerción es muy limitada, ya que para su cumplimiento debe recurrir al aparato estatal. Esto es muy notorio en el sistema de control que tienen los tratados de derechos humanos (comités,

comisiones, cortes) y muchos otros más que dictan resoluciones obligatorias para los Estados que deben cumplirse en el interior. Los Estados voluntariamente se someten al derecho internacional por la vía del derecho convencional, la costumbre y todas sus demás fuentes; y, a su vez, hay una obligación de cumplirlo que se expresa en la *pacta sunt servanda*. Los sujetos de derecho internacional se obligan a cumplir las obligaciones derivadas de él y lo hacen por diferentes motivos: por prestigio, por reciprocidad, por mantener un sistema pacífico de las relaciones internacionales, porque también conviene ser parte de un sistema respetuoso de las obligaciones contraídas, o bien porque están sujetos a responsabilidad. Entonces mantienen vasos comunicantes con la estructura jurídica internacional.

También es notoria una retroalimentación de los dos sistemas jurídicos y esto es claro, pues el derecho es una creación ideal del ser humano, y las estructuras jurídicas que se elaboran en derecho interno en varias ocasiones se trasladan al ámbito internacional. Por ejemplo, en materia de derecho de los tratados, las instituciones del derecho civil, del derecho romano, se trasladan al derecho internacional, como es el caso de la institución de la teoría de las nulidades.

Además, es sabido que mediante el derecho internacional convencional, los Estados con más influencia en las negociaciones internacionales trasladan sus instituciones jurídicas de su derecho interno a los tratados, y de ahí al derecho interno de otros Estados. Asimismo, las sentencias que se dictan en los órganos de solución de controversias o de control internacional influyen en el derecho interno; el caso más claro y cercano es el de las sentencias que dictan la Corte Europea y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

En suma, los dos sistemas jurídicos están en una constante y vital interrelación que los influye y los nutre mutuamente. Entonces, con la globalización económica y la universalización de los derechos humanos, las teorías clásicas que tratan de explicar la relación entre derecho interno e internacional ya no son útiles para revelar el predominio de uno u otro.

III. MÉXICO, UN CASO TÍPICO DE RECEPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

La fórmula de recepción del derecho internacional contenida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 toma el modelo del constitucionalismo estadounidense, con la gran diferencia de que en el caso mexicano no hubo, sino hasta la reforma del 2011 de los derechos humanos, una adecuación a la realidad cambiante de los asuntos internacionales, y eso en virtud de que el sistema anglosajón está más predispuesto a los cambios mediante las decisiones jurisprudenciales.

Tradicionalmente, en la práctica mexicana el derecho internacional se había identificado con el derecho de los tratados, sin tomar en consideración el estudio de sus fuentes *in extenso*, lo cual era un asunto de la academia. Generalmente, a los tratados no se les proveía de un soporte legal para su aplicación (muchos tratados internacionales celebrados por México, de carácter heteroaplicativo, no se pueden aplicar por carecer de una estructura legal) y, en consecuencia, en la práctica no se llevaba a cabo su invocación ante los tribunales.

La Constitución establece un sistema de celebración de los tratados internacionales, con un sistema de pesos y contrapesos con la participación de los tres poderes de la Federación. En principio, en forma clara la Constitución mexicana, en su artículo 117, prohíbe a los Estados de la República la celebración de tratados internacionales. Por otra parte, el presidente tiene facultades para dirigir la política exterior, que debe ceñirse a los principios que señala la Constitución en su artículo 89, fracción X, y de celebrar tratados internacionales, así como de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos. El contrapeso se encuentra en el Senado que debe de aprobarlos, aunque respecto de la política exterior tiene un “control” vacuo, pues, como señala el artículo 76 de la Constitución, sólo puede “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondien-

te rindan al Congreso”, lo cual hace anualmente sin que constituya un verdadero contrapeso. El control que ejerce el Poder Judicial está contenido en varios artículos de la Constitución (artículos 104, fracción II; 105, fracción II, y 107, fracción VIII) y en forma sobresaliente en el artículo 133.

Así, el sistema interno se encuentra centrado en el derecho convencional desde el siglo XIX (como si los tratados fueran la única fuente del derecho internacional), y cuando se inserta a la globalización, se manifiestan las lagunas y las contradicciones del mismo sistema, como veremos a continuación.

1. México ingresa al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

Prácticamente, en el año 1986, cuando México ingresa al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), se inicia un proceso de revalorización del derecho internacional convencional, aunque la Constitución, en su artículo 133, es clara en el sentido de que “todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”. Además consideramos que la adhesión de México al GATT es el punto de partida para la inserción de este país en el movimiento que se ha denominado *globalización*, con todas las consecuencias que esto lleva, como la aplicación de los tratados de comercio exterior en el sistema jurídico mexicano.

2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ley de tratados de 1992

A la adhesión al GATT seguiría la negociación y ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) durante el fin de la Guerra Fría, lo cual produjo una demanda mayor de inversiones para los Estados postsoviéticos que necesitaban capitales para reconvertir sus economías a una de mercado. También hay

que tomar en cuenta la configuración de la Unión Europea (UE) como un bloque excluyente.

Eso hizo que la clase política mexicana de aquella época pensara que la negociación de un tratado de libre comercio con los países del norte sería la locomotora que llevaría a México hacia el desarrollo. Esa idea fue expresada desde principios del año 1990. En efecto, cuando los presidentes de México y de Estados Unidos, Carlos Salinas y George Bush, se reunieron, este último expresó su prioridad de negociar con México un tratado más ambicioso que las simples negociaciones de carácter comercial en el marco del GATT.

El resultado fue el TLCAN, en el que están involucrados los tres países del norte del continente americano: Canadá, Estados Unidos y México. Este tratado causó un gran efecto en el sistema jurídico interno y en los tratados internacionales. Ya desde el momento en que se negociaba el TLCAN, la cancillería mexicana (que prácticamente se sometió a las políticas comerciales) impulsó un proyecto de ley de tratados internacionales con miras a “aterrizar” jurídicamente el tratado comercial. A final de cuentas, en 1992 se adoptó la Ley sobre la Celebración de Tratados, la cual tiene los siguientes objetivos: 1) definir el concepto de tratado, 2) darle una legalidad a los acuerdos de otro tipo que no son tratados internacionales y 3) dar cabida a la solución de las controversias alrededor del ambicioso acuerdo comercial que se negociaba.

3. Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de tratados

Para que el Estado mexicano fuera congruente, con ese movimiento a favor del derecho convencional y, en forma general, en busca de insertarse en la globalización económica, era necesario tener bien claro cuál es el lugar que corresponde a los tratados internacionales en el sistema jurídico interno. La fórmula contenida en el artículo 133 es insuficiente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que

se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

En efecto, considerar que la “Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella” y de los tratados “serán la Ley Suprema de toda la Unión” no es suficiente ante un peligro de colisión entre los diferentes sistemas jurídicos que gozan de tal nivel. Entonces, el Estado mexicano, mediante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), empezó a dictar resoluciones que, si bien no constituyen jurisprudencia, terminan esa discusión doctrinal kelseniana sobre la jerarquía de los tratados en el orden jurídico interno y los coloca inmediatamente debajo de la Constitución.

Después de que en varias ocasiones la SCJN había establecido el criterio de que los tratados internacionales, de acuerdo con el artículo 133, tienen una misma jerarquía entre las leyes federales y los tratados internacionales, o bien establece un

orden jerárquico, que tiene por cima la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales, ya que el artículo 133 de este ordenamiento establece, categóricamente, que serán la Ley Suprema de toda la Unión; en este concepto, todas las leyes del país, bien sean locales o federales, deben subordinarse a aquellas leyes en caso de que surja un conflicto en su aplicación¹

hasta una posición bastante polémica en 1999 en donde se coloca a los tratados solamente debajo de la Constitución y sobre los demás órdenes jurídicos. En efecto, la SCJN emitió la tesis en el amparo en revisión 1475/98 y que, dictada en 1999, establece una jerarquía normativa en la que los tratados se encuentran colocados inmediatamente después de la Constitución, con lo que los tratados cele-

¹ Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXXIV, p. 2157.

brados por el Estado mexicano están en una posición normativa privilegiada.

Esta postura fue reafirmada por la SCJN en el amparo en revisión 120/2002 McCain México, Sociedad Anónima de Capital Variable, del 13 de febrero de 2007. Si bien esta última decisión de la SCJN se refiere a un asunto de carácter comercial, al resolver que tienen los tratados internacionales una jerarquía superior, se benefició a todos los tratados internacionales, incluyendo a los de derechos humanos.

4. México en 1998 acepta la competencia de la Corte IDH

Otra vuelta de tuerca fue indudablemente la aceptación de la competencia de la Corte IDH en el año de 1998. México no se puede insertar en la globalización sin un rostro respetuoso de los derechos humanos y así fue como aceptó la competencia de la Corte IDH, lo cual, como sabemos, causó un gran impacto, sobre todo en el momento en que se dictaron las sentencias contra México.

5. Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica

Después de la aprobación por México del TLCAN, y ya en la ruta del libre comercio, los diferentes Gobiernos entusiasmados con la economía neoliberal decidieron negociar y ratificar un gran número de tratados de libre comercio, los cuales constituían una red jurídica internacional que requería un control mayor por parte del Senado para vigilar que fueran benéficos para el pueblo. La Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica (LSATIME), en efecto, proporciona mayores medios para que el Senado pueda controlar este tipo de tratados y establece objetivos generales y particulares que el Senado —para cumplir su función de contrapeso del Poder Ejecutivo— debe analizar para aprobar o no el texto de un tratado. Entre ellos sobresalen, como objetivos generales: “I. Contribuir a mejorar

la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana; II. Propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país” (artículo 3); y particulares: “IV. Impulsar el fomento y la protección recíproca de las inversiones y las transferencias de tecnología, generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional” (artículo 4).

6. Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México. El caso Radilla

Una de las cuestiones importantes que se plantean con las sentencias que dicta la Corte IDH en contra de México por violación de derechos humanos es precisamente la recepción de este tipo de fuentes. Como sabemos, de conformidad con el artículo 38, fracción I del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), la jurisprudencia es considerada como fuente auxiliar y eso es explicable, pues en su concepción original se estimó que la función del juzgador es descubrir el derecho aplicable, pero no ser creador de la norma jurídica internacional.

Ahora bien, cuando las sentencias de la Corte IDH empiezan a dictarse, ante la insuficiencia del sistema de recepción de la Constitución y su orden jurídico secundario, la SCJN llena lagunas y resuelve dudas. El supremo tribunal mexicano esgrime la aplicación del principio *pacta sunt servanda* en derecho interno, y a propósito del caso Radilla la SCJN dicta la resolución varios 912/2010, establece puntos clave en la recepción de la sentencia de la Corte IDH:

- La obligatoriedad de la sentencia de la Corte IDH.
- La obligatoriedad de un control de convencionalidad, el cual debe ser ejercido por todos los jueces del país.
- En dado caso, el juez que realice el control de convencionalidad, aplica o no la ley contraria a las normas de derechos humanos contenidos en los tratados internacionales.

- Da los parámetros de interpretación y de funcionamiento del control de convencionalidad.

En realidad, este control ya existía en la Constitución pues, como vimos en su artículo 133, “los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados”. Con el caso Radilla lo que hace la SCJN es cumplir con la Constitución que ni siquiera se reformó. Precisamente lo que hace el más alto tribunal mexicano es “reintegrar” el texto mexicano con otro acto igual.

Si bien la resolución varios 912/2010 se refiere a las normas de derechos humanos, con características propias y únicas, ese control debe realizarse para todos los tratados internacionales, como lo establece el artículo 133; e insistimos, en lo que se refiere a los derechos humanos, la diferencia la dan los elementos de ponderación como el principio *pro persona*, sus métodos especiales de interpretación, etcétera.

La SCJN no se queda aquí, sino que en posterior jurisprudencia no sólo considera que es obligatoria la jurisprudencia de la Corte IDH, en los casos donde México sea parte, sino que esa obligación incluye la jurisprudencia en total de la Corte IDH y sólo está limitada por la aplicación del principio *pro persona* (véase tesis P./J. 21/2014, 10a.). No se sabe si esta postura de la SCJN fue tomada por un verdadero convencimiento de los derechos humanos o bien por desconocimiento del funcionamiento de la jurisprudencia internacional. Cualquiera que sea la explicación, es una manifestación tan importante que se le ha otorgado al derecho convencional, olvidando o ignorando que éste es sólo una parte de las fuentes del derecho internacional.

7. Reformas a la Constitución en materia de derechos humanos en 2011

En medio de una crisis de violación de los derechos humanos, en 2011, el Poder Constituyente Permanente reformó la Constitución; con un lenguaje iusnaturalista abrió la normatividad internacional en materia de derechos humanos para integrarla a su mismo texto y creó lo que algunos llaman “bloque constitucional”, con lo que

sin duda se fortaleció el marco jurídico a favor de los derechos humanos, así como, otra vez, el derecho convencional, pero de nuevo olvidó las demás fuentes, como la costumbre.

En efecto, si el nuevo texto del artículo 1.º sólo hubiera dicho: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en el Derecho internacional”, se hubiera abierto una puerta muy grande a favor de los derechos humanos y se hubiera puesto al derecho internacional en el lugar que le corresponde. En cambio, con la reforma, junto con su indudable valor a favor de los derechos humanos y lo cual podría ser suficiente, se creó un sistema de recepción convencional poco armónico (no se reformó el artículo 133) y reiterativo (con el artículo 15). En otras palabras, ganan los derechos humanos, pero no del todo porque se pierde una oportunidad de crear un sistema de recepción del derecho internacional.

A estas alturas de los cambios que se producían en el sistema jurídico mexicano, en virtud de las necesidades de ajustarse a su inserción en la globalización, el sistema de recepción del derecho internacional, que básicamente se centra en los tratados, queda como un traje fuera de medida. En efecto, el sistema constitucional de recepción del derecho internacional es decimonónico y, por lo tanto, es comprensible que no prevea, ni le preocupe, lo que pasa con las otras fuentes de derecho internacional. Si entendemos el fenómeno de la globalización como una internacionalización de la economía que arrastra la universalización de varios aspectos, como los derechos humanos y el derecho del medio ambiente, por poner sólo unos ejemplos, es claro que requiere de un marco jurídico internacional, un soporte que es el derecho internacional. Entonces, ¿qué pasa con las resoluciones de los órganos de control de los tratados internacionales, las sentencias que se dictan, la costumbre como fuente de derecho, los principios generales del derecho?, por señalar algunas fuentes del derecho internacional contemporáneo.

El sistema jurídico mexicano tiene un evidente déficit normativo para hacer frente a lo internacional. Con ese déficit, y con la indudable necesidad de dar una respuesta a lo internacional, el Estado mexicano no siempre ha reaccionado de modo coherente y correcto.

En principio, reformó la Constitución en 2011 para darle paso a un nuevo esquema de protección de derechos humanos, y después abrió y cerró en movimientos erráticos el valor de la jurisprudencia de la Corte IDH. Sin embargo, en realidad los cambios no han sido atinados por ser aislados sin tocar el fondo del asunto: cambiar el diseño de la Constitución en la recepción del derecho internacional *lato sensu*.

IV. CONCLUSIONES

Los cambios estructurales en las relaciones internacionales producidos por fenómenos como la globalización económica, el fin de la Guerra Fría, la universalización de los derechos humanos y la Tercera Revolución Industrial han tenido efectos en el derecho internacional y han puesto a prueba el sistema de su recepción en el ámbito interno de los Estados.

En el caso de México vemos que en su inserción en la globalización y en su adecuación a los parámetros de derechos humanos gradualmente modifica y adapta su marco normativo interno, sin que sea suficiente, pues hace hincapié en el derecho convencional y olvida que el derecho internacional tiene como fuentes no sólo los tratados, sino la costumbre, los principios generales del derecho, la jurisprudencia, la doctrina de los publicistas más destacados, las resoluciones de los organismos internacionales, los actos unilaterales, por citar las más reconocidas.

Ante tal insuficiencia es recomendable hacer una revisión del marco jurídico interno para hacer posible, sin obstáculos, la aplicación de la normatividad internacional.

V. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

Becerra Ramírez, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, 2.^a ed., UNAM, México, 2012.

Becerra Ramírez, Manuel, *El control de la aplicación del derecho internacional. En el marco del Estado de derecho*, UNAM, México, 2013.